UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL
PROCAM

MAURICIO DE ALMEIDA VOIVODIC

**Os desafios de legitimidade em sistemas multissetoriais de governança: uma
análise do *Forest Stewardship Council***

São Paulo

2010

MAURICIO DE ALMEIDA VOIVODIC

**Os desafios de legitimidade em sistemas multissetoriais de governança: uma
análise do *Forest Stewardship Council***

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Ambiental –
PROCAM da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciência Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos
Beduschi Filho

São Paulo

2010

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 da publicação

Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental / PROCAM
da Universidade de São Paulo

Voivodic, Mauricio de Almeida

Os desafios de legitimidade em sistemas multissetoriais de governança: uma análise do *Forest Stewardship Council*, São Paulo, 2010.

126 p.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental / PROCAM da Universidade de São Paulo

Orientador: Luiz Carlos Beduschi Filho

1. Certificação florestal, 2. FSC, 3. Governança, 4. Processo Multissetorial, 5. Legitimidade

VOIVODIC, M. A. Os desafios de legitimidade em sistemas multissetoriais de governança: uma análise do *Forest Stewardship Council*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo para obtenção de título de Mestre em Ciência Ambiental.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr.:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
Prof. Dr.:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
Prof. Dr.:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

*Dedico esta dissertação a minha esposa Gabriela, cujo
companheirismo e amor nos últimos anos tem me
ensinado a buscar um constante aprendizado, em busca
de um mundo com melhores relações entre as pessoas,
e das pessoas com a natureza.*

AGRADECIMENTOS

Ao Professor e amigo Luiz Carlos Beduschi Filho, por ter me motivado a iniciar este mestrado, e por todo o apoio, paciência e inspiração nestes últimos anos.

Ao Professor Ricardo Abramovay, membro do Comitê de Orientação e da banca examinadora, por suas importantes contribuições à minha vida acadêmica e profissional.

À Professora Neli Aparecida de Mello, por ter possibilitado a minha inserção no PROCAM e pela orientação no processo seletivo e nos primeiros meses de mestrado.

À Professora Carla Morsello e ao Professor Paulo Sinisgalli, por suas contribuições no Comitê de Orientação.

Aos colegas do PROCAM e NESA, em especial a Fátima Cardoso, Reginaldo Magalhães, Thiago “Jesus”, Maitê, Alice, Daniel, Andreia e Luciana pela amizade e interação acadêmica.

Aos “irmãos de percurso” Renato Lima, Saulo Aidar e Alexandre “Primus” pelas longas conversas sobre minhas reflexões acadêmicas.

Ao Imaflora, organização para a qual dediquei toda a minha vida profissional, por todo o aprendizado que tive e que influenciou a pessoa que sou hoje, e por, através de suas políticas organizacionais, permitir que eu me dedicasse parcialmente ao mestrado, viabilizando financeiramente este período acadêmico.

Ao amigo Luis Fernando, secretário executivo do Imaflora, pela inspiração profissional, acadêmica e pessoal, constante motivação, apoio e paciência para a conclusão deste mestrado.

Ao meu pai, minha mãe, e minha irmã, pelo apoio incondicional em todas as situações de minha vida.

À Gabi, por ter me apoiado com paciência e amor em todos os momentos que precisei.

À todos aqueles que, de alguma forma contribuíram para a conclusão desta dissertação, o meu eterno obrigado.

RESUMO

VOIVODIC, M. A. **Os desafios de legitimidade em sistemas multissetoriais de governança: uma análise do *Forest Stewardship Council***. 2010. 126 f. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

O sistema de certificação florestal FSC, cujo objetivo institucional é reduzir os impactos negativos da exploração predatória de florestas, é um mecanismo criado e governado por atores da sociedade civil. Sem dispor de poder governamental para regulamentar a forma de atuação do setor privado, o FSC define regras socioambientais de produção que são seguidas por milhares de empresas em centenas de países, representando cerca de 20% das áreas florestais produtivas. Atualmente o FSC reúne entre seus afiliados as principais organizações ambientalistas, movimentos sociais e empresas florestais do mundo. Estudar os mecanismos internos de funcionamento do FSC, utilizados para manter o apoio desta densa rede de organizações, cada qual com seus interesses específicos e muitas vezes antagônicos, de modo que consiga ser, ao mesmo tempo, uma oportunidade de ganhos para empresas privadas e uma estratégia de redução de impactos socioambientais para organizações ambientais e sociais, é o objetivo central desta dissertação de mestrado. Para isso foi analisado o desenho institucional do FSC e os mecanismos utilizados no processo de tomada de decisões, por meio de um estudo das últimas duas Assembléias Gerais do FSC (2005 e 2008), instância máxima de decisão do sistema. Este estudo foi realizado a partir de análises dos resultados das decisões tomadas nestas ocasiões, e de interpretações factuais do processo de negociação que existe entre os diferentes setores envolvidos. Estas assembléias constituem reais arenas de negociação entre os diversos atores interessados no setor florestal, sejam empresas privadas, organizações ambientalistas ou movimentos sociais, ambos com poder igualitário de voto em todas as decisões que definem o funcionamento do sistema. As análises realizadas nesta dissertação demonstraram que este desenho institucional de tomada de decisões é fundamental para a legitimação do sistema, e é em grande parte responsável por manter o apoio dos diversos setores. Ao compartilharem as decisões, prevalece um ambiente de confiança e cooperação entre os atores, que resulta em uma percepção de co-responsabilidade sobre a configuração do sistema. Esta situação não apresenta nenhum sinal de estabilidade, pelo contrário, é através das frequentes contestações por parte dos atores que a legitimidade do sistema se reafirma periodicamente nos resultados obtidos nas Assembléias Gerais. Os resultados desta dissertação contribuem para o entendimento dos novos mecanismos de governança, onde a sociedade civil passa a ter um papel fundamental no enfrentamento dos grandes desafios globais.

Palavras-chave: certificação florestal; FSC, governança, processo multissetorial, legitimidade.

ABSTRACT

VOIVODIC, M. A. The legitimacy challenges in multi-stakeholder governance systems: an analysis of the Forest Stewardship Council. 2010. 126 f. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

The FSC forest certification system, which institutional goal is to reduce the negative impacts of predatory use of forests, is a mechanism created and managed by civil society actors. Without the governmental power to regulate the behavior of the private sector, the FSC has defined social and environmental standards that are followed by thousands of companies in hundreds of countries, representing around 20% of the world productive forest area. Currently FSC has the support of the major environmentalist organizations, social movements and private companies in the world. The central objective of this dissertation is to study the internal FSC mechanisms, applied to maintain the support of this dense network of organizations, each of those with its specific – and most of the time opposed – interests, able to be, at the same time, an opportunity of benefits for private companies, and a strategy to reduce the social and environmental impacts of harvesting activities for the civil society organizations. In order to achieve this, the FSC institutional design and decision making process were assessed, through an analysis of the last two FSC General Assemblies (2005 and 2008). The study has evaluated the results of the decisions that were taken by the FSC members in these two occasions, and the negotiation processes between the different stakeholders that were in place for the approval of such decisions. The FSC General Assembly configures a real negotiation arena, where private companies, environmentalists and social organizations have equal voting power in all decisions that affect the functioning of the system. The analyses demonstrates that the institutional design that defines the decision making process in FSC is crucial for the legitimacy of the system, and is in great part responsible to maintain the support of such diverse stakeholders group. Once the decisions are taken collectively, there's a prevailing environment of trust and cooperation among stakeholders, resulting in a perception of co-responsibility over the general configuration of the system. This is far away from a stable situation, but rather it's due to the frequent conflicts among stakeholders that the system's legitimacy is periodically reaffirmed in the FSC General Assemblies. The result of this dissertation is a contribution for the general understanding of the new governance mechanisms, where civil society plays a fundamental role in addressing the major global challenges.

Key words: forest certification, FSC, governance, multi-stakeholder process, legitimacy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ativista do Greenpeace em campanha contra o consumo de madeira tropical.....	21
Figura 2 – Exemplos de selos de produtos certificados FSC	25
Figura 3 – Organograma de representação e funcionamento do sistema FSC.	29
Figura 4 – Imagens da campanha do Greenpeace contra a Nestlé	51
Figura 5 – Representação dos elementos que compõem um sistema de governança, apresentados através da variação possível entre sistemas governamentais e não governamentais.....	60
Figura 6 – Esfera de legitimação interna do FSC	72
Figura 7 – Esfera de legitimação externa ao FSC	73
Figura 8 – momentos de decisão na Assembleia Geral do FSC de 2008.	76
 Gráfico 1 – Aprovação de moções por sub-câmara nas AGs de 2005 e 2008	 86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de aprovação de moções nas AGs 2005 e 2008.....	79
Tabela 2 – Resultado das moções da AG 2005, de acordo com a câmara e sub-câmara do proponente	81
Tabela 3 – Participação de membros na AG 2008	84
Tabela 4 – Resultado das moções da AG 2008, de acordo com a câmara e sub-câmara do proponente	85
Tabela 5 – Estágio de implementação de moções	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Texto original da moção 64, submetida à AG 2005.	82
Quadro 2 – Texto final alterado da moção 64, submetida à AG 2005.	83
Quadro 3 – Moção 26 submetida à AG 2005	87
Quadro 4 – Moção 40 submetida à AG 1999	90
Quadro 5 – Texto original da moção 45, submetida à AG 2005	91
Quadro 6 – Texto final alterado da moção 45, submetida à AG 2005	91
Quadro 7 – Texto original da moção 39 submetida à AG 2008	92
Quadro 8 – Texto final alterado da moção 39 submetida à AG 2008	94

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AF&PA	Associação Americana de Floresta e Papel (<i>American Forest and Paper Association</i>)
AG	Assembléia Geral do FSC
CEO	Diretor Executivo (<i>Chief Executive Officer</i>)
CERFLOR	Sistema Brasileiro de Certificação Florestal
CNS	Conselho Nacional do Seringueiro
COIAB	Conselho Indigenista da Amazônia Brasileira
CSA	Associação Canadense de Padronização (<i>Canadian Standardization Association</i>)
FFCS	Sistema de Certificação Florestal Finlandês (<i>Finnish Forest Certification System</i>)
FSC	Forest Stewardship Council
FSC – IC	Centro Internacional (<i>International Center</i>) do FSC
IMAFLOA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
IN	Iniciativa Nacional do FSC
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
ISEAL	Aliança Internacional de Rotulagem e Acreditação Social e Ambiental (<i>International Social and Environmental Accreditation and Labelling</i>)
ISO	Organização Internacional para Padronização (<i>International Organization for Standardization</i>)

ITTA	Tratado Internacional de Madeira Tropical (<i>International Timber Trade Agreement</i>)
ITTO	Organização Internacional da Madeira Tropical
NSMD	Sistemas de Governança Não Governamentais Motivados pelo Mercado (<i>Non-State Market Driven Governance Systems</i>)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
P&C	Princípios e Critérios do FSC
PEFC	Programa de Endosso de Sistemas de Certificação Florestal (<i>Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes</i>)
RIO-92	Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
RSC	Responsabilidade Social Corporativa
SBS	Sociedade Brasileira de Silvicultura
SFI	Iniciativa de Sustentabilidade Florestal (<i>Sustainable Forestry Initiative</i>)
TBT	Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Mercado (<i>Agreement on Technical Barriers to Trade</i>).
WARP	Aliança dos Trabalhadores da Madeira pela Proteção da Floresta Tropical (<i>Wood Alliance for Rainforest Protection</i>)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. CONHECENDO O FSC	19
2.1. A construção social de um sistema de certificação	19
2.2. O funcionamento do sistema	24
2.3. Desenho institucional e tomada de decisão no FSC.....	27
2.4. O papel dos diferentes atores	31
2.5. Outros sistemas de certificação	39
3. RELAÇÃO ENTRE MERCADOS E SOCIEDADE.....	44
3.1. Mercados como campos sociais	44
3.2. Um novo campo de atuação das empresas	48
3.3. No Brasil, o exercício do diálogo.....	53
4. GOVERNANÇA, AUTORIDADE E LEGITIMIDADE	55
4.1. Autoridade formal e governança	55
4.2. Autoridade e regulação em sistemas não governamentais	59
5. NEGOCIAÇÃO POR LEGITIMIDADE.....	69
5.1. Esferas de legitimidade e audiências no FSC.....	69
5.2. Arena de negociação e acordo: a Assembléia Geral do FSC	75
5.3. Disputas pela construção do consenso	88
6. LEGITIMIDADE E CONTESTAÇÃO	98
7. CONCLUSÕES.....	107
REFERÊNCIAS	110
ANEXOS	118
ANEXO I: PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS DO FSC	118

1. INTRODUÇÃO

O sistema de certificação florestal *Forest Stewardship Council* (FSC) foi pioneiro quando, em 1993, aproximou diferentes setores da sociedade civil interessados em dialogar sobre problemas sociais e ambientais relacionados à atividade de produção florestal. Dos severos embates entre organizações ambientalistas e empresas madeireiras que marcaram esta época, o FSC surgiu como uma tentativa de diálogo entre estes dois grupos, envolvendo também outros interessados como os sindicatos de trabalhadores florestais, representações de povos indígenas e comunidades locais, e os grandes consumidores de madeira. Ainda que sob diferentes perspectivas, todos estes grupos compartilhavam um único objetivo: discutir soluções para o problema da exploração predatória de madeira. O resultado direto deste diálogo diverso e multissetorial foi a criação de um instrumento de diferenciação e rotulagem de produtos, que resulta em incentivos para empresas se adequarem, voluntariamente, a critérios socioambientais de produção.

Desde então, muito tem se estudado sobre o fenômeno pelo qual empresas privadas se submetem a adotar voluntariamente critérios de produção que são definidos por organizações da sociedade civil e que vão além daquilo que é exigido por lei. Em geral, a interpretação dada se concentra em argumentos micro-econômicos relacionados às oportunidades de ganho concorrencial para as empresas que agregam valor aos seus produtos através de um “selo verde”. Em outra abordagem, pesquisadores das ciências sociais observam que as empresas adotam estes critérios para se proteger de possíveis contestações da sociedade civil, interagindo proativamente com atores externos aos seus mercados, protegendo e valorizando sua reputação e imagem no mercado em que atua.

Essas duas abordagens mantêm como foco central de análise a decisão racional das empresas em se adequar voluntariamente a instrumentos de certificação. Entretanto, não explicam os fatores que levam estes sistemas a serem instrumentos que efetivamente resultam em ganhos concorrenciais e de proteção de imagem. A autoridade para definir a forma de produzir de empresas privadas está geralmente associada a regulamentações governamentais ou acordos internacionais legalmente vinculantes, o que, em nenhum dos dois casos, representa a situação do FSC.

Então, o que faz com que o FSC, uma iniciativa da sociedade civil, consiga imprimir a um selo credibilidade suficiente para que os seus ganhos - econômicos ou morais – sejam

suficientes para influenciar a forma de produção de mais de mil empresas florestais, em 81 países, representando cerca de 20% da área total de florestas produtivas no mundo?

Uma rápida análise na lista de apoiadores do FSC oferece uma idéia de qual é a receita para dotar de credibilidade um sistema internacional de certificação. Entre os cerca de 900 indivíduos e organizações filiados ao FSC, encontram-se as principais organizações ambientalistas internacionais, como Greenpeace, WWF e Amigos da Terra, diversos sindicatos e confederações internacionais de trabalhadores florestais, organizações sociais como OXFAM-NOVIB e ICCO, diversas organizações representantes de povos indígenas e comunidades tradicionais, além dos maiores grupos empresariais do setor florestal como as gigantes Tetra Pack, Fibria e Stora Enso.

Ainda assim, a pergunta anterior poderia ser formulada a partir do ângulo reverso: O que faz com que o FSC, um mecanismo que gera ganhos econômicos para empresas privadas, consiga manter em sua base de apoio organizações ambientalistas e sociais, conhecidas fundamentalmente por suas campanhas de exposição e ataque a empresas causadoras de impactos sociais e ambientais?

Estudar os mecanismos do FSC para manter esta densa rede de organizações, cada qual com seus interesses específicos e muitas vezes antagônicos, de modo que consiga ser, ao mesmo tempo, uma oportunidade de ganhos para empresas privadas e uma estratégia de redução de impactos socioambientais para organizações ambientalistas e sociais, é o objetivo central deste estudo. Com isso, espera-se contribuir para o atual debate sobre novas formas de governança, cujo foco central se amplia para incorporar o papel da sociedade civil - e não mais apenas dos governos - na busca, por meio de diálogos multissetoriais, de soluções para problemas complexos.

Cada vez mais os problemas enfrentados pela sociedade possuem múltiplas dimensões, transpassam fronteiras e implicam em consequências diversas – e muitas vezes antagônicas – para uma ampla gama de atores e, portanto, não são passíveis de serem plenamente resolvidos através de soluções impostas unilateralmente ou que representem apenas os interesses de uma minoria. A proposta do FSC se insere neste contexto ao buscar soluções para problemas coletivos – no caso aqueles relacionados aos impactos socioambientais da produção florestal – através de um diálogo que envolva os diversos atores interessados na questão florestal.

Assim, esta pesquisa de mestrado buscar reunir elementos para responder por que o FSC, um mecanismo não governamental que busca no mercado soluções para problemas

coletivos, se tornou uma estratégia convergente para atores com interesses antagônicos, como é o caso de empresas privadas, organizações ambientalistas e movimentos sociais?

A hipótese central é que o FSC é legitimado por estes diferentes atores, pois possui um desenho institucional que possibilita o acesso e a participação de diferentes grupos de interesse nos processos de tomada de decisão que regem o funcionamento do sistema. Processos desse tipo funcionam quando todos os atores interessados possuem acesso para participar democraticamente das decisões, prevalecendo assim um senso de coresponsabilidade e confiança, e evitando que interesses dominantes prevaleçam sobre os demais. Não se trata aqui de afirmar que o sistema FSC consegue evitar plenamente as assimetrias de poder entre os atores. Ao contrário, é a partir do reconhecimento de tais assimetrias que o desenho institucional é concebido de forma a minimizá-las, estimulando que a participação dos atores se mantenha ao longo do tempo e ao redor dos consensos possíveis.

A legitimação do FSC frente a estes diferentes atores é expressa na medida em que eles o reconhecem como um mecanismo que atende a suas necessidades e interesses. Este processo de legitimação acontece em vários níveis: desde o nível local, onde uma empresa busca a certificação florestal FSC para proteger sua imagem e reputação frente a atores locais que a pressionam por um melhor desempenho socioambiental; ao longo da cadeia produtiva, quando um banco define a certificação FSC como critério de elegibilidade para empresas florestais receberem empréstimos; até o nível da macro-gestão do sistema, coordenada pelo Centro Internacional do FSC (FSC-IC), onde decisões políticas e operacionais a respeito do funcionamento do sistema são tomadas.

Diferentemente dos demais estudos que buscaram explicar este fenômeno de legitimação estudando as relações que ocorrem dispersas ao longo da cadeia produtiva e de comercialização de produtos florestais, este estudo foca as suas atenções nas interações que ocorrem dentro do FSC, que são responsáveis pela definição das normas de certificação e pela configuração geral do sistema. Mesmo considerando fundamentais os processos de legitimação em escala local e ao longo da cadeia produtiva, optou-se por focar as análises desta pesquisa no processo pelo qual a participação política das representações dos diversos setores interessados se expressa em um mecanismo compartilhado de tomada de decisões sobre as políticas e procedimentos que sustentam o sistema FSC.

Para responder a pergunta formulada, esta dissertação reúne elementos teóricos e empíricos a respeito do sistema FSC, sua inserção no mercado de produtos florestais, e o funcionamento do processo de tomada de decisões através da participação das representações setoriais. Assim, após esta introdução, o segundo capítulo apresenta ao leitor o sistema de

certificação florestal FSC, iniciando com um histórico do seu processo de criação que é fundamental para entender porque sua estrutura organizacional enfatiza o compartilhamento de poder entre os diversos setores envolvidos e afetados. O capítulo segue com uma descrição geral, sem pretensão analítica, dos procedimentos atuais de funcionamento do FSC, apresenta os diferentes atores envolvidos no sistema e descreve as diferenças entre o FSC e outros sistemas de certificação florestal.

O terceiro capítulo se propõe a revisar as perspectivas teóricas que explicam de que formas os mercados podem ser influenciados por demandas sociais da sociedade, contrariando um dos principais pressupostos da economia neoclássica, segundo o qual os mercados funcionam melhor quanto menores forem as interferências do Estado e da sociedade. Esta configuração social dos mercados é então ilustrada com uma apresentação dos novos campos de atuação das empresas privadas, nos quais a interação com atores da sociedade civil passa a ser fundamental para o sucesso e manutenção dos negócios. O quarto capítulo analisa o FSC enquanto um sistema internacional de governança sobre o uso de recursos florestais, especialmente em virtude da ausência de acordos internacionais que consigam regulamentar esta atividade de modo a reduzir os impactos socioambientais dela decorrentes. As formas de autoridade de um sistema não governamental para regular atividades do setor privado são exploradas, demonstrando o papel que a sociedade civil passa a ter em um mundo globalizado onde a autoridade está em constante deslocamento e descentralização.

O quinto capítulo se inicia com uma discussão sobre as esferas de legitimação do FSC, demonstrando que os processos de interação entre os grupos de interesse que ocorrem internamente ao sistema são importantes para compreender o fenômeno de legitimação de um sistema não governamental. Em seguida, discute as formas utilizadas pelo FSC para construir e manter a sua legitimidade frente aos diversos atores interessados. Esta análise é realizada através de registros históricos de participação dos atores nas Assembléias Gerais do FSC, instância máxima do processo de tomada de decisão, além de uma descrição detalhada de processos de negociação e decisão entre os atores, vivenciada e registrada pelo autor durante as assembléias realizadas em 2005 e 2008.

O sexto capítulo sintetiza a relação entre as evidências empíricas e os dados da literatura, buscando formular um melhor entendimento do processo de legitimação do FSC, explorando as suas fortalezas e ameaças, e apontando os limitantes das análises realizadas. O sétimo e último capítulo apresenta as conclusões alcançadas pelo estudo, revisitando a pergunta e a hipótese central à luz das análises realizadas. Este capítulo apresenta também

algumas recomendações ao FSC, para que continue ampliando sua base de legitimidade junto aos diversos atores interessados na questão florestal.

Importante registrar que a curiosidade para se estudar a dinâmica de funcionamento do FSC, e a sua contribuição para a legitimidade do sistema, vem do fato do autor desta dissertação atuar há mais de oito anos como membro ativo do FSC. Esta atuação no sistema se deve à condição de engenheiro florestal que trabalha há dez anos no Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA), organização brasileira que, entre outras atividades, cumpre o papel de principal certificadora do FSC no Brasil.

Esta situação faz do autor um pesquisador participante do processo, o que lhe confere uma perspectiva interna de análise do sistema. Ainda assim, e reconhecendo a influência – ainda que inconsciente – que este fator exerce nas análises, buscou-se manter um distanciamento crítico do objeto de estudo, procurando elementos que pudessem refutar a hipótese elaborada.

2. CONHECENDO O FSC

2.1. A construção social de um sistema de certificação

Para entender o funcionamento atual do sistema de certificação florestal FSC, de maneira a conseguir responder a pergunta central deste estudo, é fundamental que se compreenda o processo pelo qual o FSC foi criado e o contexto histórico no qual se deu este processo de criação. As origens do FSC definiram a configuração dos mecanismos de funcionamento do sistema e o atual formato do FSC é, em grande parte, resultante deste processo de formação (BARTLEY, 2007). A fundação do FSC em 1993 foi o resultado de um debate político que se iniciou muito antes, motivado pelas profundas alterações que o setor florestal enfrentou, especialmente durante a década de 1980.

O consumo mundial de madeira aumentou muito após a segunda guerra mundial. Impulsionado pela necessidade de reconstrução dos países afetados pela guerra, e graças à emergente adoção de novas tecnologias e maquinários pesados nos locais de exploração florestal e produção madeireira, o aumento significativo do consumo levou a uma enorme pressão sobre as florestas mundiais, especialmente as florestas tropicais que representavam os grandes estoques disponíveis de madeira a serem explorados.

O fato de que os grandes países consumidores de madeira nesta época, notadamente Estados Unidos, Japão e os países ricos do continente europeu, não dispunham de grandes estoques florestais, levou a uma rápida internacionalização do comércio de madeira, ocasionando a formação de um setor cuja característica marcante é a alta fragmentação de sua cadeia produtiva. Até hoje, são raros os casos em que uma companhia controla todas as etapas da cadeia, da produção florestal até a venda do produto ao consumidor final. Ao invés disso, a cadeia produtiva do setor madeireiro é composta por atores que, geralmente, se dedicam a uma única etapa do processo produtivo, começando no dono da floresta e passando pelo extrator de toras, o transportador das toras, a serraria, a indústria de processamento secundário, a indústria de processamento final, o vendedor¹, as redes de distribuição e, finalmente, as lojas que vendem o produto ao consumidor final (que às vezes ainda é um

¹ Comumente conhecido sob o termo em inglês “trader”.

arquiteto ou construtor que vai processar novamente a madeira antes de entregar ao consumidor). Em alguns casos esta cadeia pode ser ainda mais estendida, com diversos outros intermediários. Esta formatação dificulta muito o fluxo de informações sobre a origem da madeira e a forma como ela foi explorada na floresta.

A exploração intensiva de florestas gerou diversas preocupações em diferentes grupos sociais, embora inicialmente o impacto de tais manifestações tenha ficado restrito aos locais onde a atividade era realizada. Comunidades tradicionais que dependiam da floresta para subsistência começaram a fazer campanhas contra a atividade madeireira no México, Indonésia e África (SYNNOTT, 2005, p.5). Biólogos conservacionistas publicavam periodicamente sobre os impactos da exploração florestal sob a fauna e flora (BENNETT, 2001).

Gradualmente a percepção sobre os impactos em florestas tropicais passou a ganhar espaço na mídia internacional. Imagens das queimadas na Amazônia; a ameaça à extinção dos gorilas da África Central; as taxas anuais de perda de floresta tropical, que chegavam a seis milhões de hectares – ou uma vez e meia a área da Holanda, como os noticiários preferem comunicar – tornaram-se cada vez mais freqüentes, estimulando o debate internacional sobre conservação florestal e a relação entre mercado de madeira e a exploração predatória de florestas tropicais.

Essa popularização da questão começou a afetar negativamente o setor florestal, assim como a imagem dos países em desenvolvimento onde as florestas tropicais estavam sendo devastadas. Isso levou, no âmbito das negociações internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), à criação em 1983 do primeiro Tratado Internacional de Madeira Tropical (ITTA² na sigla em inglês), assinado por países produtores e consumidores, que reconhecia que conservação e mercado deveriam ter o mesmo peso nas negociações internacionais (ITTO, 2010). Em 1986 foi criada a Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTO³ na sigla em inglês), com o intuito de conciliar desenvolvimento com produção e mercado de madeira, já que se observava que a exploração florestal era um dos principais meios de crescimento econômico dos países tropicais (ITTO, 2010). A ITTO reúne como membros países produtores e consumidores, representando cerca de 80% das florestas tropicais do mundo e 90% do comércio mundial de madeira tropical. Sua principal atribuição foi desenvolver políticas e acordos internacionais, a serem ratificados pelos países membros, para promover o manejo sustentável e a conservação de florestas tropicais (ITTO, 2010).

² *International Timber Trade Agreement*

³ *International Timber Trade Organization*

Em 1988 a ITTO encomendou a uma organização internacional de pesquisa um relatório sobre a situação da produção florestal nos países membros (POORE et al., 1989). Os resultados deste trabalho foram alarmantes. Os autores concluíram que a quantidade de florestas tropicais sendo exploradas de forma sustentável era insignificante e que os progressos em estimular sistemas sustentáveis de produção ainda não tinham causado impacto na perda mundial de florestas tropicais (POORE et al., 1989, p. 14). Sendo este um estudo reconhecido pela própria ITTO, seus resultados causaram fortes impactos na negociação multilateral, pois os países não podiam mais se defender das contestações públicas sobre a gestão de suas florestas, simplesmente a partir do argumento de que faziam parte da ITTO e que haviam assinado o Tratado Internacional de Madeira Tropical.

Isso também causou reações na sociedade civil. Por um lado, organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas passaram a realizar campanhas públicas que recomendavam o boicote ao uso de madeira tropical, com foco principal nos consumidores e governos Europeus e nos bancos e agências de desenvolvimento. Um guia para compra de madeira foi publicado em 1989 pela ONG Amigos da Terra – Reino Unido, recomendando que não se comprasse mais madeira tropical, pois isso contribuía para a perda de florestas tropicais. O Greenpeace (Figura 1) e outras organizações ambientalistas passaram a realizar fortes campanhas pelo boicote de produtos de madeira tropical (DUDLEY; JEANRENAUD; SULLIVAN, 1995; ZHOURI, 2006).

Figura 1 – Ativista do Greenpeace em campanha contra o consumo de madeira tropical

Por outro lado, empresas que trabalhavam com madeira tropical passaram a criar mecanismos próprios de diferenciação de seus produtos, se autodenominando “sustentáveis”, em uma tentativa de preservar sua imagem no mercado e se desvincular das acusações de exploração predatória de florestas tropicais. Entretanto, tais iniciativas foram rapidamente

deflagradas pelos ambientalistas que, através de suas campanhas, anulavam qualquer credibilidade de tais ações (COUNSELL, 1995).

Entretanto, uma destas iniciativas do setor privado resultou em um debate que é considerado por alguns autores como a origem do FSC (CASHORE; AULD; NEWSOM, 2004; BARTLEY, 2007). Uma pequena fábrica de instrumentos musicais no Reino Unido, dirigida por um senhor chamado Kwisthout, começou a se preocupar com a origem da madeira tropical utilizada em seus produtos, e com a imagem negativa que seria associada a sua fábrica em função das campanhas internacionais de boicote a madeira tropical. Sua primeira reação foi criar uma associação para comprar madeira tropical de origem sustentável. Entretanto, rapidamente percebeu que não seria fácil identificar de forma confiável fornecedores que não estavam envolvidos com extração predatória de madeira. Assim, outra idéia veio a Kwisthout: por que não criar um grupo, que reunisse ONGs ambientalistas, setor privado e outros atores sociais, para desenvolver regras de manejo florestal sustentável, e que pudesse certificar de forma independente produtores que seguissem estas regras, possibilitando aos consumidores identificar no mercado produtos de origem sustentável? Com isso foi fundada em 1990 a Aliança dos Trabalhadores da Madeira pela Proteção da Floresta Tropical (WARP⁴ na sigla em inglês), cuja principal ação foi o estabelecimento de um grupo de trabalho em certificação florestal (CASHORE; AULD; NEWSOM, 2004: p.4; BARTLEY, 2007: p.318).

Paralelamente, a discussão governamental sobre conservação florestal, através dos acordos multilaterais que pautavam o comércio de madeira tropical, teve seu ápice em 1992 durante a Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92) (HUMPHREYS, 2004). Naquele momento, era evidente a percepção pública de que o mercado de madeira tropical estava causando a exaustão das florestas, decorrendo em severos impactos sociais e ambientais. Os governos dos países em desenvolvimento não conseguiam estabelecer e fazer cumprir regulamentações que coibissem a exploração predatória de madeira tropical. Já os países desenvolvidos, grandes consumidores de madeira tropical, eram apontados como principais responsáveis por esses impactos. Assim, existia uma grande expectativa que, durante a RIO-92, os países conseguiriam chegar a um consenso sobre conservação e comércio de madeira, estabelecendo uma convenção internacional que regularia as práticas de produção, reduzindo os impactos socioambientais até então registrados (HUMPHREYS, 2004). Entretanto, este objetivo não foi alcançado. Marcadas por

⁴ Wood-workers Alliance for the Rainforest Protection

visões opostas entre os países produtores e consumidores, as negociações durante a RIO-92 resultaram em uma convenção cujo texto foi considerado apenas uma “carta de intenções”, insuficiente por não conter vinculações legais e nenhum tipo de mecanismo de monitoramento (HUMPHREYS, 2004; GULBRANDSEN, 2004).

O fracasso da discussão intergovernamental sobre a gestão de florestas tropicais levou o debate sobre conservação florestal e mercado de madeira para uma nova direção, focada em iniciativas não-governamentais, orientadas pelo mercado, como alternativa para solucionar os problemas socioambientais apontados pelos grupos ambientalistas e movimentos sociais e os problemas de mercado enfrentados por empresas que dependiam de madeira tropical e estavam sendo ameaçadas pelas campanhas de boicote.

As discussões sobre certificação florestal haviam ganhado força nos anos anteriores, especialmente através da iniciativa da ONG Amigos da Terra – Reino Unido em criar um mecanismo de diferenciação de madeira “boa”⁵ (COUNSELL, 1995), e das discussões geradas pelo grupo de trabalho em certificação florestal do WARP, mencionado anteriormente. A iniciativa do WARP cresceu através do envolvimento de grandes empresas internacionais e do apoio institucional de ONGs ambientalistas que, frustradas com o caminhar das negociações multilaterais, passaram a adotar novas estratégias para reduzir os impactos ambientais da atividade madeireira (DUDLEY; JEANRENAUD; SULLIVAN, 1995). Foi neste ambiente político de discussão internacional, marcado por fortes contestações sobre os impactos causados pelo mercado de madeira, que foi criado, em 1993, o sistema de certificação florestal FSC.

Aos olhos dos economistas que estudam a formação dos mercados, a criação do FSC pode ser considerada como uma iniciativa promovida pelo setor privado para resolver um problema coletivo que afetava mutuamente diversas empresas do setor. Ou seja, uma alternativa para reduzir esta “imperfeição do mercado”, através de um mecanismo que reduziria a assimetria de informações, baseado em um sistema confiável de monitoramento e rastreabilidade, possibilitando a identificação com um “selo verde” em produtos provenientes de florestas bem manejadas. Sob esta perspectiva, trata-se de uma estratégia de mercado para criar vantagens competitivas a produtores que adotam critérios socioambientais de produção (SOUZA; DRIGO; PIKETTY, 2006; MASON, 2008).

Entretanto, considerando todo o contexto político acima descrito, a criação do FSC não pode ser explicada apenas pela lógica econômica. Tim Bartley (2007) demonstrou através

⁵ Good Wood Seal of Approval

de uma abordagem político-institucional que a criação do FSC só foi possível graças ao intenso debate sobre conservação florestal e mercado de madeira existente nos anos 1980 e início da década de 1990, marcado por intensas contestações da sociedade civil sobre o setor privado e sobre os governos produtores e consumidores de madeira tropical. Sob esta perspectiva, a criação do FSC foi uma resposta não apenas aos problemas de mercado e reputação enfrentados pelas empresas, mas também uma possível solução para os impactos socioambientais da exploração madeireira, à luz do fracasso das negociações multilaterais. As ONGs ambientalistas e outros atores sociais viam o FSC como uma forma de pressionar empresas a adotarem critérios socioambientais de produção. Esta nova estratégia substituiu a anterior de boicotar os produtos de madeira tropical.

2.2. O funcionamento do sistema

Sistemas de certificação florestal são desenvolvidos para reconhecer aquelas empresas ou produtores florestais que, de forma voluntária, adéquam suas práticas de produção de modo a atender critérios socioambientais pré-definidos. No conjunto da cadeia produtiva este sistema funciona a partir da expectativa de que os compradores – sejam eles indústrias de beneficiamento, revendedores ou consumidores finais – darão preferência a produtos certificados, impulsionando assim seus fornecedores a buscarem a certificação (NUSSBAUM; SIMULA, 2005). Como já mencionado, mais do que uma estratégia para agregar valor aos produtos, ou uma diferenciação no mercado, a motivação para buscar a certificação muitas vezes se dá em resposta a contestações sociais, em especial as campanhas de conscientização pública de grandes ONGs ambientalistas (CONROY, 2007).

No sistema FSC a certificação se aplica a qualquer produto de origem florestal (madeira sólida e seus subprodutos, celulose e papel, produtos não madeireiros como o látex de borracha, a castanha do Brasil, etc...), proveniente de qualquer floresta no mundo (florestas tropicais, boreais, temperadas, savanas, etc...), seja floresta natural ou plantações florestais. Essa possibilidade de aplicação em qualquer atividade de produção florestal, sem nenhum tipo de discriminação em relação a algum grupo ou setor específico, é um importante princípio na filosofia do FSC, conforme descrito nos artigos oito e nove do seu regimento interno:

Os Princípios e Critérios do FSC devem ser aplicados sem discriminação a florestas tropicais, temperadas e boreais, em qualquer lugar do mundo, que

sejam manejadas para produção de produtos florestais. [...] O FSC deve promover acesso equitativo à acreditação e certificação, e deve evitar discriminação contra operações florestais e organismos de certificação de pequena escala. (FSC, 2006, p. 2, tradução nossa).

Para que um produto seja comercializado com o selo de produto certificado FSC (Figura 2) todas as etapas da cadeia produtiva anteriores àquela devem passar por um processo de certificação que inclui a conformidade por parte da empresa de suas práticas produtivas à norma de certificação aplicável, seguida de auditorias de avaliação e monitoramentos periódicos que verificam de forma independente a continuidade do atendimento aos critérios de certificação.

Figura 2 – Exemplos de selos de produtos certificados FSC

Assim, existem dois tipos de certificação no sistema FSC:

- Certificação de manejo florestal: aplicável à etapa de produção florestal. Certifica a conformidade da atividade a critérios socioambientais pré-estabelecidos que incluem: atendimento à leis locais e convenções internacionais, direitos de uso de longo prazo, respeito aos direitos de comunidades locais e povos indígenas, saúde e segurança dos trabalhadores, avaliação e mitigação de impactos ambientais, sistema de gerenciamento do manejo florestal, monitoramento dos impactos sociais e ambientais, e identificação e proteção de atributos que contenham valores especiais em termos ecológicos, culturais, cênicos ou religiosos.
- Certificação de cadeia de custódia: aplicável a qualquer etapa da cadeia produtiva que realize o beneficiamento de material proveniente de uma floresta certificada (serrarias, indústrias de beneficiamento, fabricantes de móveis, fábricas de papel, marcenarias, etc...) ou que assuma a propriedade de um produto certificado por um determinado tempo antes de voltar a comercializá-lo (revendedores e *traders*). Certifica a conformidade com critérios de

rastreabilidade e de separação de modo a garantir que o produto que vai ser rotulado, ou parte dele, realmente teve origem em uma floresta certificada.

O processo de certificação florestal se dá a partir de auditorias em campo (seja nas áreas de manejo florestal ou nas indústrias de beneficiamento) realizadas por organismos certificadores acreditados. Isso significa que o FSC não faz as auditorias de um processo de certificação, mas sim credencia entidades (empresas ou ONGs) certificadoras que atendem a normas de acreditação. O FSC possui um sistema para auditar periodicamente as entidades certificadoras credenciadas para garantir que estas cumpram adequadamente os procedimentos de auditoria e que as operações certificadas cumpram as normas de certificação.

Existem normas de certificação para manejo florestal e para cadeia de custódia. A norma de certificação para manejo florestal é conhecido como os *Princípios e Critérios do FSC* (P&C). Este documento, elaborado em 1994, contém 10 princípios e 56 critérios⁶ que definem o “bom manejo florestal”, que na prática são as regras que devem ser seguidas por produtores florestais que queiram se certificar e utilizar o selo do FSC em seus produtos.

Os P&C do FSC foram elaborados de modo a poderem ser aplicados em qualquer floresta do mundo, seja qual for o sistema de manejo ou o produto manejado. Para tanto, os critérios são propositalmente genéricos e o FSC recomenda que sejam elaborados grupos de indicadores para cada critério, adequados às especificidades da região onde o padrão será utilizado. Esse processo de adaptação dos P&C às realidades regionais é uma atividade realizada pelas iniciativas nacionais do FSC, que são escritórios regionais independentes que representam o FSC em um país.

Todas as normas de certificação do FSC (manejo florestal, cadeia de custódia e indicadores regionais) são elaboradas a partir de um protocolo que prevê as seguintes etapas (FSC, 2007): i) formação de um grupo técnico de trabalho, com representação balanceada entre os diferentes grupos de interesse (econômico, ambiental e social); ii) consulta pública aberta a qualquer interessado; e iii) aprovação final por parte do conselho de diretores. O processo de elaboração de padrões do FSC segue as orientações contidas no Código de Boas Práticas de Elaboração de Padrões Sociais e Ambientais da Aliança Internacional de Rotulagem e Acreditação Social e Ambiental (ISEAL na sigla em inglês)⁷.

⁶ Ver a íntegra dos Princípios e Critérios do FSC no Anexo I

⁷ ISEAL – International Social and Environmental Accreditation and Labeling Alliance - Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards (www.isealalliance.org/).

2.3. Desenho institucional e tomada de decisão no FSC

O desenho institucional de funcionamento do FSC foi criado com a intenção de se estabelecer procedimentos para que os interesses de diferentes grupos da sociedade envolvidos com a questão florestal - sejam empresas, organizações ambientalistas, trabalhadores e sindicatos, consumidores, grupos indígenas, entre outros - fossem considerados de forma igualitária nos processos de tomada de decisão. Essa intenção fica clara no texto que explica por que o FSC foi criado:

Pela primeira vez, atores sociais, ambientais e econômicos vindos de países do Sul e do Norte, se reuniram em um processo internacional com voz, poderes para tomar decisões e responsabilidades igualitários e equitativos, e deste processo foi fundado o FSC. A partir deste dia, o FSC se tornou uma plataforma para estes diferentes grupos de interesse trabalharem conjuntamente em um ambiente dinâmico, onde cada grupo tem espaço igualitário para se pronunciar. (FSC, 2010a, tradução e grifo nosso)

Fica bem claro nos documentos do FSC que a importância dada a este equilíbrio de forças entre os diferentes grupos envolvidos tem como objetivo manter a independência do sistema para que este não seja controlado por interesses comerciais ou governamentais. Este valor é explicitamente anunciado no artigo oitavo do seu regimento interno: “[...] FSC deve ser uma organização não governamental sem fins lucrativos, e deve permanecer independente do controle de interesses comerciais, de governos e agências multilaterais e bilaterais [...]” (FSC, 2006, tradução nossa).

Assim, o FSC foi fundado em 1993 como uma associação de membros, aberta à participação de qualquer pessoa ou organização que represente interesses sociais, econômicos ou ambientais relacionados à questão florestal, e que demonstrem comprometimento com os princípios de bom uso das florestas. Para possibilitar esta participação igualitária, os membros são divididos em três câmaras (social, ambiental e econômica) e cada câmara é subdividida entre representantes de países em desenvolvimento e países desenvolvidos. As câmaras são compostas da seguinte forma:

- Câmara econômica: os membros desta câmara são aqueles que têm interesses econômicos no setor florestal, sejam empresas compradoras, empresas produtoras, *traders*, grupos de consumidores finais, organismos certificadores, etc.. Esta câmara é dividida em sub-câmara econômica norte (membros baseados em países desenvolvidos) e sub-câmara econômica sul (membros baseados em países em desenvolvimento);

- Câmara ambiental: inclui organizações não-governamentais ambientalistas, instituições técnicas e grupos de pesquisa, universidades e centros acadêmicos. Se divide em sub-câmara ambiental norte (membros baseados em países desenvolvidos) e sub-câmara ambiental sul (membros baseados em países em desenvolvimento).
- Câmara social: inclui organizações não-governamentais preocupadas com a proteção dos direitos de populações indígenas, comunidades e trabalhadores florestais, movimentos sociais, sindicatos e confederações de trabalhadores, pesquisadores e grupos de pesquisa voltados para questões sociais relacionadas ao manejo florestal. Se divide em sub-câmara social norte (membros baseados em países desenvolvidos) e sub-câmara social sul (membros baseados em países em desenvolvimento).

A instância máxima do processo de tomada de decisão dentro do FSC é a Assembléia Geral de membros. Realizada a cada três anos, a Assembléia Geral é o momento em que os membros do FSC se reúnem para discutir temas relacionados a manejo florestal e o FSC e apresentam moções (propostas de mudança) para alterar as regras de funcionamento do FSC, seja o estatuto, as políticas ou padrões de certificação. As decisões na Assembléia Geral são tomadas a partir do consenso, definido pelo FSC como a ausência de oposição substancial, mas sem a necessidade da unanimidade.

O mecanismo utilizado para alcançar o consenso no processo de tomada de decisão se dá a partir de um sistema de votação que dá o mesmo peso de decisão para cada uma das câmaras, independente do número de membros presentes. Ou seja, os votos dentro de cada câmara são divididos de forma igualitária entre os membros. Se novos membros se adicionam a uma câmara, o poder de votação de cada um dos membros atuais reduz proporcionalmente. Cada uma das três câmaras possui 33,3% do poder de votos em uma Assembléia Geral. Além disso, dentro de cada câmara, os membros representantes de organizações possuem 90% do poder de voto e os membros individuais 10%.

Figura 3 – Organograma de representação e funcionamento do sistema FSC.

Assim, para que uma moção seja aprovada em uma Assembléia Geral, é necessário que fique demonstrado que os votos favoráveis a ela representam maioria simples em cada uma das câmaras, e 66,6% de todos os votos dos membros presentes registrados na Assembléia.

Desta forma, buscou-se estabelecer um mecanismo formal de tomada de decisão a partir do consenso entre representantes de diferentes partes do mundo com interesses variados distribuídos entre setores ambientais, econômicos e sociais. A proposição de valores do FSC explica bem esta intenção: “A contribuição especial do FSC é reunir pessoas, organizações e empresas dos países do Sul e do Norte para desenvolverem soluções baseadas em consenso, que promovam a gestão responsável das florestas do mundo”. (FSC, 2010b, tradução e grifo nosso)

Além da Assembléia Geral, o FSC é governado por um conselho de diretores formado por representantes dos membros do FSC. Os diretores são responsáveis por representar o FSC publicamente e por garantir que o FSC cumpra com seu estatuto e outras regras de funcionamento. O conselho diretor é composto por nove indivíduos eleitos por um período de três anos, sendo necessariamente membros individuais do FSC ou representantes de organizações. Deve haver três diretores para cada câmara (ambiental, econômica e social) sendo um representante dos países desenvolvidos, um dos países em desenvolvimento, e o terceiro variando entre essas duas categorias a cada três anos. Os diretores se reúnem ao menos uma vez ao ano em reuniões presenciais onde são discutidas e deliberadas ações para o bom andamento das atividades da instituição. As decisões nestas reuniões também buscam o

consenso, onde a aprovação de uma medida requer ao menos sete votos a favor, sendo pelo menos um de cada sub-câmara.

Além desta estrutura de governança e tomada de decisões, as atividades operacionais do FSC são realizadas por uma organização não governamental chamada Centro Internacional do FSC. A equipe que compõe esta organização, liderada pelo Diretor Geral do FSC, possui limitada capacidade de tomada de decisões estratégicas pela organização, mantendo suas atividades voltadas para a condução das ações diárias necessárias para o bom andamento do sistema, incluindo a difusão pública do FSC e a proteção de sua imagem, a facilitação do trabalho de grupos balanceados de membros para a elaboração e revisão de normas de certificação e, especialmente, a implementação das decisões tomadas pela Assembléia Geral e Conselho de Diretores.

Assim, a estrutura internacional de governança do FSC é formada, portanto, pela Assembléia Geral de membros, o Conselho de Diretores e o Centro Internacional do FSC. A parte desta estrutura, existem também, em diversos países, Iniciativas Nacionais (IN) do FSC, que são organizações locais voltadas a representar e defender os interesses do FSC no país. Estas organizações são, geralmente, formadas a partir de uma estrutura de governança semelhante à internacional, contando com um Conselho de Diretores composto por representantes de empresas locais, organizações ambientalistas e movimentos sociais e uma equipe operacional que conduz as atividades diárias da organização no país. Entre as suas atribuições, a principal delas é a adequação das normas internacionais de certificação de manejo florestal às condições locais, a partir de processos de elaboração de indicadores nacionais conduzidos também por grupos de atores que balanceiam os interesses sociais, ambientais e econômicos.

Estas estruturas nacionais do FSC têm um papel fundamental no funcionamento do sistema, e certamente contribuem fortemente para a legitimação do FSC junto aos diversos setores da sociedade. Entretanto, o funcionamento das INs possui dinâmicas próprias que são altamente influenciadas pelo contexto do setor florestal de cada país, e pela forma usual de interação entre os atores sociais, ambientais e privados. O estudo destas dinâmicas requereria um foco específico de atenção e, portanto, o escopo desta dissertação se limitou ao estudo da esfera internacional de governança do FSC.

2.4. O papel dos diferentes atores

Um sistema de certificação florestal se insere no mercado de produtos florestais, formando um campo de atuação onde diversos atores interagem entre si. Como será mais bem discutido no próximo capítulo, este campo não se restringe apenas àqueles agentes econômicos que, por meio de transações comerciais, formam a cadeia produtiva e de comercialização de produtos florestais (empresas florestais, compradores e consumidores finais), mas envolve também outros atores sociais que interferem ou são afetados por este mercado. O sistema de certificação florestal FSC foi formado a partir da interação entre estes diversos atores e compreender o funcionamento atual desta rede de relacionamentos é justamente a proposta central desta dissertação.

Assim, antes de avançar para uma discussão mais teórica sobre o assunto, e considerando que a interação entre estes atores será estudada nos próximos capítulos, cabe fazer uma breve apresentação de quais são eles e quais os seus papéis na configuração deste campo. É claro que, sendo este um sistema internacional de certificação que tem atuação em mais de 80 países no mundo, são milhares os atores que interagem em seu entorno e assim seria impossível, nos limites de uma dissertação de mestrado, fazer um inventário de todos eles. Entretanto, estes atores podem ser agrupados em dez categorias de acordo com os seus interesses no campo da certificação florestal. Estes grupos são: i) produtores florestais; ii) indústrias de beneficiamento de produtos florestais; iii) empresas compradoras e revendedoras de produtos florestais; iv) o consumidor final; v) organizações ambientalistas; vi) trabalhadores florestais e seus sindicatos; vii) povos indígenas e comunidades locais; viii) governos (incluindo governo federal, estadual e local, suas autarquias e departamentos); ix) bancos; e x) instituições de pesquisa e universidades.

i) Produtores florestais: este grupo inclui todos aqueles atores que trabalham com a floresta, extraindo dela produtos como madeira, sementes, frutos e óleos. Essa atividade incorpora uma ampla gama de empresas, proprietários rurais, comunidades e órgãos públicos de diversos tamanhos, produzindo em diversas escalas e métodos e em diferentes tipos florestais. Inclui, por exemplo, empresas na Amazônia, na Rússia ou na Indonésia que produzem madeira bruta em florestas nativas, empresas que produzem madeira para celulose em plantações homogêneas de eucalipto ou pinus, produtores rurais europeus e americanos que produzem madeira em escala familiar, comunidades tradicionais e povos indígenas que

produzem madeira e produtos não madeireiros na Amazônia, no México ou no Nepal, entre outros.

Todos estes atores estão posicionados na primeira etapa da cadeia produtiva do setor florestal, produzindo matéria prima que será beneficiada e comercializada antes de chegar até o consumidor final. É nesta etapa que se concentram os problemas relacionados à exploração predatória de florestas e, portanto, é aqui que se encontram os problemas a serem resolvidos, ou minimizados, pelo sistema. Assim, são esses atores que precisam adequar suas atividades produtivas a critérios socioambientais (os P&C do FSC) para poderem comercializar seus produtos com o selo do FSC. É nesta etapa, portanto, que se concentram os maiores custos de adaptação, que geralmente são proporcionais a diferença que existe entre o seu desempenho e o desempenho que é exigido pelos critérios de certificação (AZEVEDO, 2004; CASHORE, et al., 2006). Isso implica em diferenças no custo de certificação de acordo com o país onde a empresa se encontra, e o nível de exigência e cumprimento legal existente neste país (GUÉNEAU, 2007). Por exemplo, uma empresa no Canadá já opera, normalmente, em um nível de desempenho muito próximo daquele que é definido nos critérios de certificação. Já uma empresa operando na Amazônia ou na África Central possui, em geral, condições precárias de trabalho, tanto do ponto de vista ambiental como social, e assim, o custo de certificação por unidade de produto se torna muito maior.

A motivação para que estes produtores busquem uma certificação vem, geralmente, do mercado no qual seus produtos são comercializados. Por exemplo, empresas madeireiras na Amazônia buscam a certificação FSC para conseguir exportar seus produtos para compradores europeus que exigem produtos certificados e, às vezes – nem sempre – pagam um valor a mais por ele. Ao mesmo tempo, essas empresas podem continuar exportando para compradores na China, sem nenhuma exigência de certificação. São opções que dependem da estratégia de mercado da empresa.

Algumas empresas, entretanto, que possuem atividades em maior escala e detém uma imagem pública no país, ou em uma região, buscam também a certificação FSC para se proteger de contestações locais de organizações ambientalistas ou movimentos sociais. Este assunto será novamente abordado, em detalhes, no próximo capítulo.

ii) Indústrias de beneficiamento de produtos florestais: As empresas que formam este grupo podem ser também responsáveis pelas atividades de produção florestal. Isso acontece em muitos casos, mas em geral a produção e a industrialização ocorrem em empresas distintas. Essas indústrias transformam a matéria prima florestal em produtos diversos como

móveis, pisos, janelas e portas, utensílios domésticos, madeira para construção civil, celulose, papel, livros, jornais, produtos cosméticos, medicamentos e alimentos. Esta etapa da cadeia produtiva é também bastante diversa, sendo em alguns casos concentrada em uma única empresa, que faz o elo entre a floresta e consumidor final, e em outros casos composta por diversas etapas de processamento, que pode começar em um local ou país e terminar em outro.

Além de adquirir matéria prima certificada, para comercializar seus produtos com o selo FSC estas empresas precisam passar por um processo de certificação de cadeia de custódia que garante a rastreabilidade do produto dentro da indústria. Como já mencionado, esta certificação de cadeia de custódia, no momento, não incorpora questões socioambientais, sendo focada exclusivamente em procedimentos de rastreabilidade e rotulagem do produto.

iii) Empresas compradoras e revendedoras de produtos florestais: representam o elo final da cadeia produtiva, entre uma indústria de beneficiamento ou um produtor florestal e o consumidor final. Nesta etapa não existe mais beneficiamento do produto, ou seja, a empresa vende o produto para o consumidor final na forma como ele foi adquirido. Inclui grandes lojas muito conhecidas como a Tok Stok, o Carrefour, o Wall Mart e a Home Depot, além de milhares de pequenas lojas de móveis, utensílios domésticos e supermercados.

Nesta etapa, especialmente nas grandes empresas multinacionais, se concentra boa parte da pressão por produtos de origem certificada. Como será abordado no próximo capítulo, essas empresas são responsáveis por um consumo gigantesco de produtos florestais, e possuem imagem e reputação de grande valor no mercado. Isso faz com que estas empresas tenham um papel fundamental na movimentação do mercado de produtos certificados, pois são elas que recebem pressão de consumidores e organizações ambientalistas, e são elas que pressionam as etapas anteriores da cadeia produtiva para que lhes sejam fornecidos produtos certificados (CONROY, 2009).

Se estas empresas não fizerem nenhum tipo de manipulação do produto, ou seja, comercializarem exatamente da forma como foi recebido, sem alterar nada no produto, nem colocar etiqueta ou mudar a embalagem, estas empresas não precisam ter certificação de cadeia de custódia.

iv) Consumidor final: ao final de toda a cadeia produtiva, após passar por várias etapas de beneficiamento e comercialização, o produto certificado é apresentado ao consumidor em prateleiras de lojas, levando um selo com a mensagem de que, em sua origem, este produto

florestal foi extraído por meio de práticas socioambientais de produção: o “bom manejo florestal⁸” para utilizar a expressão do FSC. Esta mensagem é a única forma de diferenciá-lo dos seus semelhantes, já que um móvel de madeira certificada pode ser exatamente igual, ou até pior em qualidade, a um móvel de madeira de origem desconhecida.

O ato de um consumidor optar pelo produto certificado, ainda que tenha que pagar um valor maior do que pagaria no concorrente não certificado, se explica de diversas maneiras, seja por consciência e responsabilidade socioambiental, seja por um melhor status na sociedade, ou por alguma composição destes dois motivos. Existem extensas literaturas sobre estas duas formas de explicar este fenômeno, mas aprofundar o estudo delas seria um desvio no foco desta dissertação. Apesar disso, cabe ao menos apresentar as duas principais correntes e suas principais linhas de argumentação.

A primeira delas é a que avalia o potencial do ato político do consumo. Sob esta perspectiva, além da simples medida de preços, o consumidor escolhe seus produtos utilizando diversos critérios, incluindo os não-estéticos, religiosos ou políticos. Por conta disso, movimentos sociais passaram a utilizar estratégias de mercado como ferramentas para causar mudança social e alterar a forma de produção e comercialização de bens e serviços (HOLZER, 2006). Estas estratégias possuem potencial de mobilizar consumidores a assumirem suas responsabilidades em relação uma justiça social global, na medida em que as informações sobre os processos produtivos passam a ser divulgadas, possibilitando alterações nos padrões de consumo (MICHELETTI; STOLLE, 2007). Além disso, este tipo de campanha também funciona como um sinalizador para produtores a respeito das preferências dos consumidores, influenciando assim a forma de produção (HOLZER, 2006).

Em uma corrente menos otimista, estudiosos do “consumo conspícuo” e da “economia posicional” apresentam os limitantes que existem no ato de consumir bens e serviços com a única intenção de ganhar status junto a sociedade (MASON, 2000). Para alguns autores, o ato de consumir produtos com certificação socioambiental de origem é muito mais relacionado a simples busca por status do que propriamente uma politização do ato de consumir (VOGEL⁹, 2005, apud MICHELETTI; STOLLE, 2007 p. 171), e enfatizam inclusive os problemas de sustentabilidade ambiental associadas a estas estratégias de mercado, já que a opção deste consumidor por um produto de origem certificada pode encobrir um padrão de super consumo e desperdício, desviando a atenção de políticas e

⁸ *Well managed forest*

⁹ VOGEL, D. **The Market for Virtue: the potential and limits of corporate social responsibility.** Washington, DC. Brookings Institution. 2005.

campanhas que deveriam estar voltadas a estes aspectos (DOBERS; STRANNEGARD, 2005).

Estas críticas em relação ao potencial transformador do ato de consumir se associam, de certa forma, a evidências de que a demanda por produtos com certificação FSC é ainda muito pequena, e restrita a alta classe social e em países desenvolvidos (MEIDINGER, 2006). É bem possível que a tendência seja de crescimento deste mercado, mas o fato é que hoje a quantidade de consumidores dispostos a pagar mais por produtos florestais certificados ainda é muito pequena, e certamente não é suficiente para causar mudanças significativas no setor florestal.

Apesar disso, o crescimento da certificação florestal no mundo tem sido exponencial nos últimos anos e não há nenhuma razão para acreditar que a estabilização deste crescimento esteja próxima. O principal motivador deste crescimento parece ser a demanda por produtos certificados que vem – se não do consumidor final – dos grandes revendedores de produtos certificados e de consumidores corporativos e governamentais (GULBRANDSEN, 2006).

Conforme será mais bem discutido posteriormente, estas grandes empresas e governos se preocupam em manter a sua imagem e reputação, que são atualmente atributos de grande valor no mercado. Para isso, buscam consumir produtos certificados para reduzir o risco de ter a sua empresa envolvida em uma campanha de ONGs ambientalistas, acusando-a de estar envolvida em práticas predatórias de produção. De certa forma, aqui o consumidor também tem um papel importante ao rejeitar empresas que têm a sua imagem associada a questões politicamente incorretas.

v) Organizações ambientalistas: conforme foi demonstrado na descrição do histórico de formação do FSC, as organizações ambientalistas tiveram um papel fundamental na concepção do sistema de certificação ao denunciarem as práticas predatórias de exploração florestal que aconteciam nos países tropicais, a despeito da existência de acordos internacionais sobre o tema. Mesmo após a criação do sistema, estas organizações continuam participando intensamente neste campo, e sua atuação se dá de duas formas, de acordo com a localização ao longo da cadeia produtiva.

A primeira é por meio da atuação local em regiões de produção florestal, apontando práticas predatórias, denunciando empresas florestais e incentivando que estas empresas melhorem seu desempenho socioambiental, muitas vezes insistindo que elas busquem o FSC.

A segunda forma de atuação, que se torna cada vez mais comum e poderosa, é denunciar as grandes empresas compradoras de produtos florestais, acusando-as de ser

responsáveis pelas práticas predatórias de produção florestal, dado que compram produtos provenientes destas áreas. Esta estratégia, conforme será discutido posteriormente, se tornou poderosa, pois estas grandes empresas compram um volume muito grande de produtos florestais e, por isso, podem influenciar centenas ou milhares de produtores ao passar a exigir o fornecimento de produtos certificados (CONROY, 2009). A mesma estratégia é utilizada por organizações ambientalistas em campanhas contra bancos públicos e privados. Ao denunciar que estes bancos estão financiando atividades predatórias de produção florestal, as ONGs ambientalistas fazem com que os bancos aumentem suas restrições socioambientais a empresas que não demonstrem certificação de origem dos produtos florestais (MAGALHÃES, 2010).

No sistema FSC, conforme será demonstrado posteriormente, as organizações ambientalistas atuam na Câmara Ambiental procurando defender a integridade do sistema no que se refere a proteção ambiental em áreas florestais certificadas. Para isso, apresentam propostas para aumentar o rigor ambiental dos critérios de certificação.

vi) Trabalhadores e sindicatos: trabalhadores florestais são atores diretamente afetados pelo desempenho socioambiental da empresa onde trabalham. A atividade florestal é peculiar no que se refere ao alto risco de acidentes durante as operações, já que os trabalhadores utilizam maquinários pesados, em áreas florestais inóspitas e muitas vezes distantes de centros urbanos.

A enorme variação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no tratamento legal de questões relacionadas a garantia dos direitos de trabalhadores e de boas condições de saúde e segurança, motivou a necessidade de haver uma definição internacional de critérios mínimos a serem adotados em todos os países. Assim, o documento de P&C do FSC possui um Princípio específico que trata de questões relacionadas a saúde e segurança do trabalhador, além de defender seu direito de livre organização.

Ainda que em muitos países os trabalhadores florestais careçam de organização sindical, os sindicatos de trabalhadores florestais e suas confederações nacionais e internacionais sempre tiveram uma participação política ativa no campo da certificação florestal, atuando para garantir os direitos de trabalhadores em áreas certificadas.

vii) Povos indígenas e comunidades locais: assim como os trabalhadores, povos indígenas e comunidades locais são atores diretamente afetados pelo desempenho socioambiental de empresas madeireiras. É muito comum, especialmente em florestas tropicais, escutar histórias

de comunidades que foram expulsas de seus territórios por empresas madeireiras, ou que tiveram suas atividades de subsistência e culturais afetadas pelos impactos ambientais de atividades predatórias de produção florestal. Esta questão também esteve fortemente presente nas discussões que originaram o FSC (SYNNOTT, 2005, p.5) e a participação de representantes destes povos se tornou uma característica importante do FSC.

Comunidades locais e povos indígenas afetados por atividades de empresas florestais são, por definição, muito dispersas e têm dificuldade de se organizar em associações representativas. Apesar disso, existem várias organizações sociais que trabalham para garantir os direitos destas comunidades, como é o caso da OXFAM e da ICCO. Em alguns países existem também organizações que fazem a representação política destas comunidades, como é o caso do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e do Conselho Indigenista da Amazônia Brasileira (COIAB).

Existem também grupos indígenas e comunidades locais que vivem na floresta e manejam recursos florestais e, portanto, são passíveis de ser certificadas pelo FSC. A área comunitária certificada pelo FSC ainda é minoria em relação ao total de áreas certificadas no mundo, representando menos de 5% (FSC, 2010c), ainda que a maior parte de florestas no mundo esteja sob domínio de comunidades.

No FSC organizações representantes de povos indígenas e de comunidades locais integram a câmara social e defendem propostas para que o sistema proteja os direitos tradicionais destes povos e que seja ampliado o acesso à certificação comunitária e os possíveis benefícios gerados por esta certificação.

viii) Governos: instituições governamentais são sempre participantes das esferas de mercado e essa participação pode acontecer de diversas formas. Em primeiro lugar, a formulação de leis que regem o setor florestal e o mercado de produtos florestais influencia amplamente a forma como os atores do mercado de comportam. Em se tratando de leis que regulamentam as atividades de produção florestal, estas exercem influência direta nos critérios de certificação do FSC já que o primeiro Princípio dos P&C trata do cumprimento legal da empresa no local onde atua (ver Anexo I). Além disso, conforme já mencionado, se as leis forem muito brandas, ou não forem cumpridas, as empresas neste local terão um alto custo para se adaptar aos critérios de certificação.

Outra forma de interação entre governos e os atores do mercado de produtos florestais é através das compras públicas. Governos federais e estaduais consomem grandes volumes de madeira em obras públicas. Nos últimos anos, governos europeus passaram a

estabelecer políticas internas de compras públicas, estabelecendo a necessidade de uso de madeira com certificação florestal em obras públicas. Este tipo de requisito afeta toda a cadeia produtiva que buscará adequar as suas práticas para poder fornecer madeira certificada para esses governos.

Uma terceira forma de atuação dos governos é através das florestas públicas. Em muitos países os governos são detentores de florestas produtivas e, em alguns casos, as atividades de produção estão sob a responsabilidade de órgãos governamentais. Nos últimos anos, diversas florestas manejadas por órgãos governamentais passaram a buscar certificações florestais (CASHORE, 2002, p. 510), ainda que pareça estranho que o governo adéque voluntariamente suas atividades a normas definidas por organizações não governamentais.

É vetada a associação de representantes governamentais no FSC e assim, governos não participam dos processos de formulação das normas e procedimentos de certificação. Além de preservar o caráter não governamental do sistema, esta medida visa limitar a influência governamental nas discussões, já que foi observado nas negociações multilaterais que as divergências entre governos de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos resultavam sempre na falta de acordos ou em acordos muito brandos e pouco efetivos.

As análises contidas nesta dissertação não exploram a importância das instituições governamentais na construção e manutenção da legitimidade do FSC, pois o foco de atenção é colocado nas interações entre os atores que são filiados ao FSC e participam das decisões internas do sistema – o que não é o caso de instituições governamentais. Entretanto, isso não significa que o papel dos governos seja considerado secundário no funcionamento do sistema. Bernstein e Cashore (2004) demonstram em seu trabalho a importância dos governos, tanto em países compradores quando em produtores, para a legitimação do sistema FSC.

ix) Bancos: os bancos cumprem um papel importante no financiamento de atividades de produção florestal. Assim, conforme já mencionado, ao estabelecerem critérios de acesso a crédito que incluam a necessidade de certificação florestal, os bancos se tornam também indutores da certificação. Essa é uma prática cada vez mais comum, já que, preocupados com a sua reputação, os bancos vêm interagindo com organizações da sociedade civil no desenvolvimento e adoção de critérios socioambientais de investimento (MAGALHÃES, 2010).

x) Instituições de pesquisa e universidades: nos primeiros anos de discussão sobre certificação florestal, instituições internacionais de pesquisa tiveram um papel muito importante na definição de boas práticas de produção florestal. Sob quais procedimentos

técnicos uma área de manejo florestal poderia ser certificada? Quais procedimentos reduzem os impactos ambientais da exploração e qual a viabilidade técnica destes procedimentos? Essas eram perguntas que se tornaram alvo de intensa discussão entre empresas florestais e organizações ambientalistas, uns querendo aumentar o rigor ambiental, e outros querendo obter certificação sem um grande aumento nos custos de produção.

Publicações científicas sobre práticas de exploração de impacto reduzido (JONHS; BARRETO; UHL, 1996; HIGMAN et al. 2005;), sobre os impactos da exploração sobre a fauna (MEIJAARD et al. 2005; AZEVEDO-RAMOS; CARVALHO; AMARAL, 2006), e sobre a viabilidade econômica de procedimentos técnicos (BARRETO et al., 1998), tiveram e ainda têm um papel fundamental na definição dos critérios de bom manejo florestal do FSC. Além disso, atualmente universidades e grupos de pesquisa têm se dedicado a compreender o funcionamento do sistema FSC (KARMANN; SMITH, 2009) e a monitorar os indicadores de impactos, positivos ou negativos, da certificação (LIMA et al. 2009), contribuindo também para a evolução do sistema.

2.5. Outros sistemas de certificação

A criação do FSC causou também efeitos indiretos no mercado internacional de produtos florestais, ao influenciar a criação de outros sistemas de certificação, competidores ao FSC, em vários países. Conforme será elaborado nos próximos parágrafos, estes outros sistemas guardam diferenças significativas em relação ao FSC, especialmente no que se refere aos mecanismos internos de governança. Conhecer essas diferenças é importante, pois elas resultam em sistemas de certificação que parecem instrumentalmente semelhantes ao FSC, mas que, na prática, não contam com a mesma base de apoio e legitimidade junto a organizações da sociedade civil. Assim, a opção por estudar o FSC nesta dissertação é justamente porque ele possui um desenho institucional que é único no setor florestal e que, diferente dos demais, consegue manter, ao mesmo tempo, o apoio de empresas privadas e de organizações da sociedade civil.

As diferenças entre o FSC e os demais sistemas de certificação florestal têm origem no próprio processo de formação de cada um deles. Nos primeiros anos após a criação do FSC, diversas empresas e associações empresariais se opuseram fortemente a este sistema de certificação, especialmente por ter sido criado, em grande parte, em resposta a campanhas de

organizações ambientalistas, e pelo fato de que, no FSC, as empresas tinham que compartilhar com organizações ambientalistas a responsabilidade pela criação das normas de certificação (MEIDINGER, 2006). Isso parecia algo absurdo aos olhos destas empresas, que alegavam que estes atores não tinham nenhum conhecimento sobre suas atividades operacionais, e que, portanto, a responsabilidade de se definir as normas precisava ficar sob o controle dos representantes do setor privado (CASHORE; AULD; NEWSOM, 2004).

Assim, logo após a criação do FSC, especialmente em países de longa tradição no setor florestal, sistemas de certificação foram criados por meio de iniciativas lideradas por empresas florestais. Em 1995 a Associação Americana de Floresta e Papel (AF&PA na sigla em inglês¹⁰) criou a Iniciativa Florestal Sustentável (SFI na sigla em inglês¹¹) com mecanismos de certificação bastante semelhantes aos do FSC, como a definição de um padrão de certificação, procedimentos para auditorias independentes, conselho de diretores, etc... (TOLLEFSON; GALE; HALEY, 2008, p.39). Porém, o SFI manteve o controle do setor privado na definição das normas e procedimentos de certificação.

Em 1998 foi lançado o sistema de certificação de manejo florestal da Associação Canadense de Padrões (CSA na sigla em inglês¹²), em uma iniciativa da Associação Canadense de Papel e Celulose, representativa da indústria florestal no Canadá (TOLLEFSON; GALE; HALEY, 2008, p.41). Diversos outros países seguiram este caminho, criando sistemas nacionais de certificação a partir de iniciativas do setor privado, coordenadas pelo setor privado e com participação restrita ou insuficiente de organizações da sociedade civil. Outra característica comum nestes sistemas nacionais – e que os diferencia do FSC – é a permissão, em diferentes formas, da participação de representantes governamentais.

No Brasil foi criado em 2002 o Programa Brasileiro de Certificação Florestal (CERFLOR) através de uma iniciativa da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), com o apoio do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), uma autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Em sua página de apresentação na internet, declara-se que o CERFLOR surgiu para atender a uma demanda do setor produtivo florestal do Brasil (INMETRO, 2010). Suas normas de certificação são desenvolvidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) através de um processo de consulta voltado especialmente para o setor privado.

¹⁰ American Forest and Paper Association

¹¹ Sustainable Forestry Initiative

¹² Canadian Standards Association

Entre os anos de 1998 e 1999 foi formado o Conselho de Certificação Florestal Pan-Europeu (PEFC na sigla em inglês¹³) em uma resposta de grandes grupos empresariais europeus ao crescente espaço do FSC no mercado internacional. Diferentemente do FSC, o PEFC optou por não desenvolver um padrão único de manejo florestal, mas desenvolveu mecanismos para reconhecer padrões e sistemas de certificação florestal criados nacionalmente (MEIDINGER, 2006). Sob esta estrutura, o PEFC (que em 2003, inclusive, alterou seu nome para Programa para o Endosso de Sistemas de Certificação Florestal¹⁴) cresceu rapidamente ao se tornar um esquema “guarda-chuva” que incorporou todos os demais sistemas nacionais previamente mencionados (CSA, SFI, CERFLOR) entre outros. Assim, atualmente, todos esses sistemas que foram criados por iniciativas do setor privado de diversos países passaram a compor o sistema PEFC, e com isso, a área certificada sob este sistema é quase o dobro da área certificada pelo FSC¹⁵.

Com isso, o PEFC e o FSC são atualmente os dois maiores sistemas de certificação florestal do mundo, sendo um formado por diversos sistemas nacionais de certificação promovidos pelo setor empresarial, e o outro formado por um balanço entre os diferentes atores interessados, incluindo organizações ambientalistas, movimentos sociais e empresas. Esta diferença é fundamental na configuração do apoio recebido por um e por outro sistema. Se por um lado o PEFC possui uma maior inserção no setor privado – tendo conseqüentemente uma área certificada significativamente maior do que a do FSC – por outro lado a aceitação do PEFC junto a organizações da sociedade civil é muito menor do que a conquistada pelo FSC.

O PEFC é, inclusive, freqüentemente criticado por grandes organizações ambientalistas. A européia FERN publicou em 2004 um relatório que avaliou a credibilidade de oito sistemas de certificação florestal, entre eles o FSC e o PEFC (OZINGA, 2004). Em sua avaliação, esta organização utilizou diversos critérios relacionados ao funcionamento de cada um dos sistemas, suas normas de certificação, e o desempenho das empresas florestais certificadas sob estes critérios. Em sua conclusão, com exceção do FSC, nenhum dos demais sistemas de certificação atende a estes critérios de credibilidade. Segundo a autora, nenhum dos demais sistemas tem credibilidade para que o consumidor confie que o produto é proveniente de áreas florestais bem manejadas. Como exemplo, ela cita o fato de que todos

¹³ Pan-European Forest Certification Council

¹⁴ Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes

¹⁵ 223 milhões de hectares e 113 milhões de hectares, respectivamente

eles, com exceção do FSC, permitem a conversão de florestas naturais para plantações florestais (OZINGA, 2004, p. 37).

Em teor semelhante, o Greenpeace denunciou as condições predatórias de exploração das áreas florestais certificadas pelo Sistema de Certificação Florestal Finlandês (FFCS na sigla em inglês¹⁶), integrante do sistema PEFC:

“O setor florestal finlandês se orgulha por sua reputação de sustentabilidade florestal, comercializando sob os padrões do sistema nacional de certificação, o FFCS, sob o qual 95% das florestas do país são certificadas. [...] Entretanto, como este relatório confirma, existem problemas sérios com o FFCS e o sistema não pode garantir que a madeira venha de fontes manejadas de forma ambientalmente e socialmente responsável. A exploração sob as normas do FFSC ameaçam a biodiversidade finlandesa e os direitos tradicionais do povo indígena Sámi” (HARKKI, 2004, p. 1, tradução nossa).

Em 2002 o Greenpeace Brasil também publicou um relatório que questiona a credibilidade do sistema de certificação CERFLOR, justamente por ele ser desenvolvido por empresas e governo, com pouca participação de organizações da sociedade civil (VIANA, 2004). Esta é, aliás, a característica central das contestações de organizações da sociedade ambientalistas sobre estes sistemas de certificação desenvolvidos pelo setor privado. Estas organizações não reconhecem como confiáveis os sistemas cujas normas são definidas unicamente por representantes do setor privado, como fica claro na conclusão de um destes relatórios:

“A importância de um processo de desenvolvimento de normas é freqüentemente mal compreendida. Não existe, porém, nenhuma definição científica do que seja “manejo florestal sustentável”. Critérios e indicadores que descrevam o que se entende por bom manejo florestal em um determinado contexto nacional ou regional precisam, portanto, ser desenvolvidos conjuntamente por diferentes grupos de interesse, incluindo representantes dos setores ambiental, econômico e social. O processo de elaboração de normas precisa ser independente dos interesses econômicos; um padrão de certificação desenvolvido pela indústria florestal não possui credibilidade” (OZINGA, 2004, p. 37, tradução nossa).

Assim, estes sistemas de certificação florestal criados pelo setor privado carecem de apoio de grandes organizações ambientalistas. Ainda assim, o PEFC é a opção em termos de certificação florestal para mais de 480 mil proprietários e empresas florestais. Dado o baixo reconhecimento de organizações ambientalistas a respeito da credibilidade deste sistema, aparentemente essas empresas buscam esta certificação muito mais como uma estratégia de diferenciação do produto final do mercado, do que como uma estratégia de se proteger de

¹⁶ Finnish Forest Certification System

contestações da sociedade civil. Além disso, conforme aponta alguns destes relatórios de ONGs ambientalistas, os critérios de certificação que são aceitos pelo PEFC não representam um desempenho socioambiental superior ou diferenciado daquele que já é praticado pelo setor em alguns países (OZINGA, 2004; HARKKI, 2004), fazendo com que o custo de adoção seja realmente baixo.

A despeito destas diferenças, a competição por legitimidade e espaço no mercado tem levado estes sistemas a adotarem procedimentos de maior abertura a participação de atores interessados, se aproximando em alguns casos dos procedimentos existentes no FSC (GULBRANDSEN, 2008, p. 572). Já se observa, inclusive, empresas que são certificadas pelos dois sistemas, assim como organizações ambientalistas que são filiadas aos dois. Esta adaptação dos sistemas criados pelo setor privado pode ser considerada uma evidência empírica de que sistemas de certificação florestal precisam do apoio das organizações da sociedade civil para conquistar credibilidade no mercado. Além disso, que o caminho para conquistar este apoio é adotar procedimentos internos que possibilitem uma maior participação destas organizações na formulação das políticas e normas do sistema. Isso aparentemente reforça a hipótese adotada nesta dissertação e confirma a importância de se estudar o desenho institucional do FSC, utilizado para manter o apoio e a legitimidade frente a atores dos diversos setores envolvidos no mercado de produtos florestais.

3. RELAÇÃO ENTRE MERCADOS E SOCIEDADE

3.1. Mercados como campos sociais

Conforme descrito no histórico de criação do sistema de certificação florestal FSC, estudar o contexto político-institucional que possibilitou a emergência deste sistema nos leva à constatação de que a participação das ONGs ambientalistas e a pressão que as mesmas exerceram no mercado de produtos florestais nas décadas de 1980 e 1990 foram fundamentais para o estabelecimento deste sistema de certificação. Além disso, que a demanda destes grupos sociais tem sido capaz de influenciar o mercado através de um mecanismo que leva as empresas a adotarem, voluntariamente, critérios socioambientais de produção.

Esta constatação nos leva a acreditar que os mercados podem ser influenciados por demandas sociais. Mas, será possível que mercados sejam realmente influenciados por algum fator diferente daquele que é o resultado do balanço entre oferta e demanda, expresso sob a forma de preços? Além de estar diretamente relacionada com a pergunta central deste estudo, esta questão está fortemente relacionada a um debate teórico bastante rico das ciências sociais, especialmente no estudo sociológico dos mercados, cuja principal pergunta pode ser formulada da seguinte forma: os mercados são realmente auto-regulados como define a Economia convencional ou, pelo contrário, são passíveis de serem influenciados por interações sociais?

A resposta da Economia Neoclássica a esta pergunta representa a visão convencional que é predominante até hoje nos cursos de economia. Segundo ela, o mercado é um ente autônomo que se auto-regula a partir do balanço entre forças de oferta e demanda e cujo funcionamento é tanto melhor quanto menor forem as interferências da sociedade e do Estado. Neste mercado, os indivíduos são atores atomizados cujas decisões racionais são tomadas unicamente a partir da premissa universal da maximização de seus interesses. Talvez a mais conhecida defesa deste pressuposto seja a do Nobel de Economia Milton Friedman (1970), segundo a qual “o papel social de empresas em uma sociedade livre se resume unicamente à busca de lucros, desde que cumpridas as leis e as regras de livre competição”. Sob esta visão, demandas sociais não devem influenciar os mercados, cujos possíveis impactos socioambientais seriam considerados externalidades, a serem corrigidas através de regulação estatal. Sob esta abordagem, mecanismos de certificação são instrumentos de mercado

necessários para reduzir a assimetria de informações entre produtores e consumidores, e que podem resultar em um aumento real no lucro de empresas certificadas em função da agregação de valor no produto, obtida através da diferenciação (rotulagem) do produto na prateleira do mercado (SEDJO; SWALLOW, 1999; MASON, 2008).

A corrente de estudos sociológicos dos mercados, por sua vez, se opõe a visão Neoclássica, ao destacar a importância das interações sociais no funcionamento dos mercados (GRANOVETTER, 1973, 1985, 2005; CALLON, 1998), e ao defender que outras variáveis, além do auto-interesse, também influenciam a tomada de decisões dos agentes econômicos. Utilizando-se a expressão de Abramovay (2006), ao se abrir a “caixa-preta dos mercados”, o que se encontra é: *sociedade*. Esta constatação teórica se apóia em diversos estudos empíricos que, ao analisar o funcionamento de determinados mercados, demonstraram o alto grau de influência das interações sociais não só ao funcionamento, mas também à eficiência dos mesmos.

Mesmo em um mercado “ideal”, onde foi propositalmente adotado o modelo de concorrência pura e perfeita – onde, segundo a teoria econômica, os fatores sociais seriam variáveis apenas residuais – as interações cotidianas entre os agentes envolvidos e o nível de conhecimento e influência de um dos atores locais foram fatores fundamentais que possibilitaram a emergência de um novo mercado, resultando em maior eficiência e maiores retornos econômicos para todos os envolvidos (GARCIA-PARPET, 1986).

Isso demonstra que relações pessoais e atividades econômicas não são dois “mundos hostis”, para utilizar a expressão de Zelizer (2005, p.20). Contrariando um pressuposto muito comum na economia, popularmente simbolizado pelo ditado “*amigos, amigos, negócios, à parte*”, Zelizer demonstra que intimidade e atividades econômicas não só se misturam como são totalmente complementares. Mesmo atividades econômicas centrais da economia capitalista, como aquelas desenvolvidas pelo mercado financeiro (FERRARY, 2003), ou até mesmo o próprio consumo (DIMAGGIO; LOUCH, 1998) são totalmente influenciadas por redes sociais, principalmente a partir de relações de confiança existentes entre os agentes econômicos envolvidos.

Sob esta ótica, os autores da Nova Sociologia Econômica demonstram que os mercados não são esferas opacas, onde não existem interações sociais e onde toda a informação necessária para subsidiar a decisão de compra e venda de produtos é expressa através dos preços. Pelo contrário, os mercados são vistos como campos onde os atores sociais interagem permanentemente entre si, definindo através desta interação a forma como o campo se configura (BOURDIEU, 2005). As estruturas de um campo são determinadas de

forma hierarquizada pela localização diferenciada dos agentes sociais em seu interior. Este posicionamento hierarquizado dos agentes sociais se dá a partir da distribuição desigual das diferentes formas de capital entre eles (capital econômico, capital político, capital cultural, capital social e capital simbólico). Entretanto, este posicionamento não é estático, mas sim dinâmico, dado que a interação entre os agentes sociais neste campo se configura pela disputa constante por um melhor posicionamento (BOURDIEU, 2001).

A Teoria dos Campos de Bourdieu é utilizada por Neil Fligstein em sua contribuição ao estudo de mercados. Para ele, os mercados se estabilizam por meio do balanço de poder entre empresas em um dado campo por meio da formação de direitos de propriedade, estruturas de governança, concepções de controle e regras de troca (FLIGSTEIN, 2001a). Fligstein adiciona à Teoria dos Campos o conceito de habilidades sociais dos atores. Definida como a habilidade de um ator em induzir a cooperação dos outros (FLIGSTEIN, 2001b), esta idéia pode ser utilizada para compreender como identificar a contribuição distinta dos atores em um campo, independentemente de estarem defendendo um conjunto existente de arranjos sociais, impondo ou negociando uma nova ordem.

Aplicar os conceitos da Nova Sociologia Econômica ao mercado de produtos florestais nos leva a enxergá-lo como um campo onde empresas dos diferentes elos da cadeia produtiva (produtores, indústrias, vendedores, exportadores, redes de distribuição, consumidores) se posicionam de forma hierárquica, de acordo com a quantidade acumulada de capital (novamente, em suas diferentes formas: econômico, social, cultural, político, etc...). A interação existente entre estes atores se dá de forma que vai muito além do que uma simples medida de preços, expressa a partir da relação de oferta e demanda entre seus produtos.

Estes atores se conhecem, comunicam-se freqüentemente, interagem em diversos ambientes como feiras de negócios, associações setoriais e câmaras técnicas, aproximam-se, criam parcerias, fazem vendas casadas¹⁷, compartilham tecnologias, informações sobre fornecedores, etc... Para isso, precisam desenvolver suas habilidades sociais e assim conseguir induzir a cooperação dos demais, conquistando um melhor posicionamento no campo. Aquela empresa cujo representante é uma pessoa conhecida por todos no setor, que detém uma ótima reputação e uma boa rede de relacionamentos, geralmente tem maior facilidade para fechar negócios, para conseguir benefícios ou informações internas dos órgãos governamentais, para prever tendências no mercado, entre outras vantagens competitivas.

¹⁷ Prática bastante comum na Amazônia. Pequenas e médias serrarias se unem para atender a um único comprador, geralmente uma grande indústria nacional, ou um exportador internacional de madeira.

A maior parte da literatura institucional de Sociologia Econômica que estuda mercados estabelece como foco de suas análises as interações sociais e os conflitos existentes entre as diferentes firmas que compõem um determinado mercado. Esta abordagem, em geral, não incorpora a relação existente entre estas firmas e os outros diversos atores sociais que não fazem parte da cadeia produtiva, tais quais as ONGs, os movimentos sociais e o Estado. Bartley (2007, p.309) também observa esta deficiência na literatura e se propõe a analisar os mercados através de uma abordagem que ele denomina como “*construção política dos mercados*”, onde os mercados são formados através da interação entre empresas e todos os demais atores sociais, que de alguma forma influenciam e são influenciados pelo mercado.

Alguns autores, inclusive, vão além ao defender que a sobrevivência de empresas em um determinado mercado já não depende mais unicamente de sua capacidade de produzir, de forma competitiva, bens e serviços que atendam satisfatoriamente as demandas dos consumidores. O sucesso competitivo das empresas depende também de se alcançar legitimidade social naquilo que é produzido, assim como na forma como é produzido (GODARD, 2003; GODARD; HOMMEL, 2005). Esses autores demonstraram que empresas vêm buscando se antecipar de forma proativa a possíveis contestações sociais a respeito de seus produtos e processos produtivos – mesmo que isso represente maiores custos de produção e de transação – como uma estratégia para obter uma espécie de *licença social para operar*, e desta forma garantir a sua permanência em determinados mercados.

Estas perspectivas “não ortodoxas” do estudo dos mercados reconhecem a existência de um elemento central na emergência e estruturação dos mercados, que é o papel que desempenham os interesses de atores sociais que não estão diretamente envolvidos com as operações produtivas das firmas. Assim, observa-se que as empresas estão redefinindo seus campos organizacionais, migrando de uma situação relativamente estável de relacionamento com fornecedores, reguladores, competidores e consumidores, para uma situação marcada por relacionamentos menos estruturados, em um campo expandido e emergente formado por novos atores com diferentes poderes para influenciar as regras do jogo. Sob esta nova configuração institucional de mercados, empresas que quiserem se manter competitivas em seus mercados deverão adequar suas práticas de produção e de relacionamento com os diversos atores sociais que compõem seu campo organizacional, incluindo ONGs, sindicatos, associações locais, etc... (HOWARD-GRENVILLE; HOFFMAN; BHATTACHARYA, 2007; ALMEIDA, 2007).

3.2. Um novo campo de atuação das empresas

Através desta nova configuração inter-relacional dos mercados, revisita-se o papel das empresas na sociedade, forçando a análise a ir além daquela em que se considera que “a responsabilidade social de uma empresa é apenas gerar lucro” (FRIEDMAN, 1970). Esta visão deixa de ser suficiente na medida em que o setor privado passa a ter uma responsabilidade muito maior e direta nos resultados e mudanças (positivos ou negativos) de uma sociedade. Esta ampliação no nível de responsabilidade das empresas perante a sociedade pode ser explicada através dos seguintes motivadores (ZADEK, 2006, p.11):

- O aumento histórico na importância de valores intangíveis nos negócios, notadamente das marcas e reputação das empresas. A forma como as empresas lidam com seus impactos sociais e ambientais influencia (positivamente ou negativamente) a imagem da empresa na sociedade, impactando de forma proporcional o valor econômico de sua marca no mercado.
- O maior envolvimento de empresas na prestação de serviços públicos como educação, saúde, transportes, segurança pública, em muitos casos através de algum tipo de parceria com o setor público.
- O aumento na escala e amplitude de atuação de alguns grupos econômicos, especialmente as multinacionais. Ao mesmo tempo em que aumenta a responsabilidade de uma empresa sobre atividades em diversos setores e/ou diversas partes do mundo, aumenta-se a visibilidade pública desta empresa e assim o potencial de que impactos sociais e ambientais negativos afetem a sua reputação e imagem.
- A velocidade e capilaridade dos meios de comunicação, que aumenta muito o potencial de difusão de informações – positivas ou negativas – sobre o desempenho socioambiental de uma empresa, ou de uma parte de uma empresa, seja através de comunicação corporativa das empresas ou de campanhas da sociedade civil.

O setor privado vem se adequando gradativamente a este espaço de maior responsabilidade na sociedade. Andrew Hoffman (2001), através de seu estudo sobre a evolução histórica da temática ambiental no setor privado americano, demonstrou que inicialmente as empresas encaravam as questões ambientais de forma reativa, opondo-se categoricamente a adotar qualquer tipo de ação para reduzir seus impactos ambientais. Em um segundo momento, a partir do início da década de 1970, as questões ambientais passaram a ser mais fortemente regulamentadas pelo Estado, levando as indústrias a adequar suas

atividades a tais restrições. Posteriormente, a partir da década de 1990, Hoffman (2001) observa que as empresas passam a demonstrar uma postura mais proativa em relação às questões ambientais, adotando de forma voluntária algumas medidas de menor impacto ambiental, enxergando nestas medidas uma forma de se diferenciar no mercado e de atender a uma nova classe de consumidores que valorizam produtos e empresas ambientalmente adequados.

Zadek (2006, p.17) observa um processo de aprendizagem organizacional nas empresas no tratamento dado a questionamentos impostos por atores sociais. Para o autor, em um primeiro momento em que uma empresa se depara com tais questionamentos, a postura prevalecente é a defensiva, negando a sua responsabilidade sobre os impactos sociais ou ambientais aos quais está sendo acusada: *“Reconheço a existência dos impactos, mas não tenho responsabilidade sobre isso. Pago os impostos e cumpro com as leis e, portanto, faço a minha parte”*. Com o tempo as empresas passam a perceber que esta estratégia defensiva pode minimizar os impactos à reputação no curto prazo, mas não elimina definitivamente as contestações. Em um segundo momento, as empresas começam a reconhecer sua responsabilidade sobre os impactos, e adotam procedimentos técnicos e operacionais para mitigá-los, assumindo esta medida como custo intrínseco do negócio. Com o tempo, entretanto, as empresas passam a observar que existem oportunidades de negócios e ganhos econômicos ao assumir posturas proativas sobre questões sociais e ambientais, e assim, estas questões passam a integrar suas estratégias de negócios e inovação (ZADEK, 2006; PORTER; KRAMER, 2006).

Fator marcante neste processo de aprendizagem organizacional é o maior e mais direto relacionamento com stakeholders¹⁸. Conforme já mencionado, o grupo de stakeholders de uma empresa se expande e se torna difuso, incluindo atores sociais envolvidos ou afetados, direta ou indiretamente, pelas atividades da empresa, ou por atividades que acontecem ao longo da cadeia produtiva de uma empresa (ALMEIDA, 2007; LAVILE, 2009).

Foi o que aconteceu com as grandes empresas compradoras e processadoras de soja no Brasil (ABRAMOVAY et al., 2010), que passaram a ser responsabilizadas pelo desmatamento recente realizado por seus fornecedores em regiões de floresta Amazônica.

¹⁸ Stakeholder é uma palavra em inglês cuja tradução mais apropriada seria ator interessado. Entretanto, ator interessado não traduz todo o sentido mais abrangente da palavra stakeholder, já que atores podem não ser interessados, mas sim afetados pela empresa, e neste caso, a tradução não faria jus a esta ampla gama de atores a ser considerada pelas empresas. Além disso, a palavra em inglês já é bem conhecida no Brasil e tem sido amplamente utilizada nos debates sobre responsabilidade social corporativa. Assim, visando não perder o sentido mais amplo da palavra, e considerando que é uma palavra já conhecida e disseminada no Brasil, o autor prefere utilizá-la sem tradução.

Este grupo de empresas precisou passar a considerar, em seu grupo de stakeholders, as organizações ambientalistas que queriam o fim do desmatamento na Amazônia, e respondeu às acusações assumindo a responsabilidade sobre o desmatamento ocorrido ao longo da cadeia, e assinando um compromisso formal com ONGs ambientalistas de não comprar mais soja de fazendas envolvidas em desmatamentos recentes, iniciativa que foi denominada Moratória da Soja (ABRAMOVAY et al., 2010).

Este tipo de aproximação entre empresas e ONGs ambientalistas, assim como os conhecidos programas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), levanta dois tipos de questões (ABRAMOVAY, 2006). A primeira, já apresentada e discutida anteriormente, é a que defende que o mercado não deve atender a pressões vindas de atores da sociedade civil, pois isso perturba o funcionamento dos mercados. A segunda é centrada no questionamento sobre se estas iniciativas são realmente efetivas, ou se não passam de mero marketing verde, utilizadas pelas empresas apenas para minimizar as contestações sociais, sem realmente alterar suas formas predatórias de produção (PORRIT, 2007; REICH, 2008). Esta segunda questão é base para um extenso debate, já que existem diversos exemplos tanto de empresas que realmente alteraram suas formas de produção e reduziram seus impactos, quanto de empresas que utilizaram estas iniciativas de forma vazia, apenas como uma “cortina de fumaça” para justificar a continuidade de suas atividades predatórias (ABRAMOVAY, 2006; ZADEK, 2006; ABRAMOVAY et al., 2010).

Este debate é importante, até para que empresas e organizações da sociedade civil possam periodicamente revisar as suas estratégias. Entretanto, independente do efeito prático destas iniciativas, existem duas características marcantes na configuração deste novo campo de atuação das empresas. Por um lado, as empresas passam, cada vez mais, a ter que assumir suas responsabilidades e responder publicamente por suas ações e pelos impactos causados no ambiente e na sociedade. Inegavelmente a cobrança da sociedade sobre o setor privado está cada vez maior. Por outro lado, as organizações da sociedade civil ganham maior capacidade de influenciar os mercados e a forma de produção do setor produtivo ao mobilizar recursos, informações e tecnologia em campanhas centradas em atacar a reputação das grandes empresas (CONROY, 2007). Conhecidas como “*blame and shame*” (culpar e envergonhar), estas campanhas da sociedade civil levam as empresas, especialmente aquelas que detêm grande visibilidade pública, a assumir publicamente suas responsabilidades, com a intenção de provocar alterações em toda a cadeia produtiva.

Recentemente o Greenpeace lançou uma campanha na internet, denunciando que a Nestlé usava óleo de palma para produzir o chocolate *KitKat*, e que este óleo de palma era

comprado da empresa Sinar Mas, acusada de desmatar florestas tropicais da Indonésia, provocando a morte de orangotangos da região e contribuindo para que a Indonésia seja o terceiro maior emissor de gases de efeito estufa do mundo (GREENPEACE, 2010). A campanha foi composta por um relatório investigativo que apresentava provas do envolvimento da Nestlé com a Sinar Mas, e do envolvimento desta empresa com o desmatamento na Indonésia. Além disso, no site da organização foram apresentadas imagens relacionando a Nestlé com a morte de orangotangos (figura 4), além de um vídeo bastante apelativo, com imagens de um consumidor degustando um chocolate que se transformava em um dedo de orangotango. Em poucos dias este vídeo foi difundido amplamente na internet, em diversos países - a organização afirma que foi assistido por mais de 670.000 pessoas (GREENPEACE, 2010) – gerando uma exposição negativa muito grande para a Nestlé.

Figura 4 – Imagens da campanha do Greenpeace contra a Nestlé

A Nestlé reagiu rapidamente às acusações. Uma semana após o lançamento da campanha, o CEO do grupo, Peter Brabeck-Letmathe assumiu um compromisso público em não comprar mais óleo de palma proveniente de áreas de desmatamento, e suspendeu imediatamente as relações comerciais com a Sinar Mas. Para garantir o cumprimento deste compromisso, contratou uma empresa para desenvolver um Guia de Fornecimento Responsável¹⁹ e um Código de Conduta para Fornecedores (NESTLÉ, 2010a) e assumiu publicamente uma meta de só comprar óleo de palma com certificação de sustentabilidade a partir de 2015 (NESTLÉ, 2010b).

A prestação de contas de uma empresa para a sociedade sobre os impactos sociais e ambientais causados por suas atividades passa a ser uma prática cada vez mais comum e necessária, conforme se observa no crescente número de empresas que publicam relatórios periódicos de sustentabilidade. A empresa internacional de consultoria, KPMG, publicou em 2005 um relatório de pesquisa sobre responsabilidade corporativa, demonstrando que 52% das 500 maiores empresas do mundo publicam relatórios periódicos de sustentabilidade (KPMG,

¹⁹ Nestlé's Responsible Sourcing Guidelines

2005). Em torno de 1.300 empresas em 64 países publicam relatórios de sustentabilidade de acordo com as normas do GRI (Global Reporting Initiative) e, surpreendentemente, 2.500 empresas já publicam, de forma voluntária, relatórios sobre suas emissões de gases de efeito estufa, seguindo o modelo proposto pelo Carbon Disclosure Project (GRI, 2010).

Estes relatórios de sustentabilidade, em geral, seguem modelos auto-declaratórios, ou seja, o seu conteúdo é de responsabilidade única da empresa, sem haver nenhum tipo de verificação independente sobre a veracidade da informação. A principal importância destes relatórios é possibilitar um acompanhamento periódico – geralmente anual – do andamento do desempenho da empresa em relação a indicadores ambientais e sociais. Entretanto, estes relatórios são, muitas vezes, questionados por organizações da sociedade civil justamente por não haver nenhum mecanismo independente de validação.

Empresas que se auto-declaram sustentáveis são constantemente questionadas por organizações da sociedade civil, sendo acusadas de estarem fazendo “*greenwash*” (marketing verde) enquanto continuam com suas atividades predatórias. Esta é uma terceira característica importante neste novo campo de atuação das empresas, e que também vem crescendo bastante nos últimos anos: a necessidade de que a prestação de contas das empresas para a sociedade sobre seu desempenho socioambiental seja validada de forma independente por organizações certificadoras. Esta tendência fica clara inclusive na reação da Nestlé em relação à campanha do Greenpeace, quando apresenta como meta e compromisso público que, até 2015, todo o seu fornecimento de óleo de palma passará por uma certificação independente de sustentabilidade. Ao assumir esta meta, a Nestlé está reconhecendo que seu Guia de Fornecimento Responsável não será suficiente para conter por muito tempo as acusações da sociedade civil.

Michael Conroy (2007) aponta esta tendência como uma grande evolução dos programas de Responsabilidade Social Corporativa para o século 21. O autor explica que a responsabilidade corporativa das empresas deve migrar para uma “*accountability*”²⁰ corporativa”. Para o autor:

“[...] A responsabilidade corporativa é, tipicamente, definida pela própria empresa e apresentada para a sociedade sem nenhum tipo de auditoria externa. *Accountability* corporativa significa que a empresa é chamada para assumir sua responsabilidade em relação a compromissos estabelecidos, com consequências caso os compromissos não sejam cumpridos. A sociedade civil – incluindo investidores, shareholders e outros stakeholders – começou a demandar não apenas melhores práticas por parte das empresas, mas

²⁰ A tradução que aparece em dicionários inglês-português para a palavra *accountability* é: responsabilidade. Entretanto, na língua inglesa existe uma grande diferença entre “*accountability*” e “*responsability*”. Assim, o autor opta por utilizar a palavra “*accountability*” em sua versão em inglês, sem tradução.

também validações externas e independentes que confirmem as declarações de melhores práticas [...]” (CONROY, 2007, p.31, tradução e grifo nosso)

A *accountability* corporativa representa uma evolução importante e um diferencial no debate sobre a eficácia dos programas de responsabilidade social corporativa. Se antes parecia ser suficiente que os critérios de desempenho socioambiental fossem definidos pela própria empresa, ou por grupos de empresa ou entidades de classe, atualmente, e cada vez mais, a sociedade passa a cobrar que estes critérios sejam definidos externamente, por processos multissetoriais, que incluam a participação dos diversos atores interessados. E, com isso, as empresas passam a ter que conviver com o fato de que, atores que não fazem parte da cadeia produtiva, e nem da esfera governamental, passem a participar da definição dos critérios socioambientais de produção.

3.3. No Brasil, o exercício do diálogo

Mais recentemente, este novo conceito tem sido amplamente discutido e experimentado em diversas iniciativas no Brasil e internacionalmente, incluindo inclusive os setores de grandes commodities agrícolas como a soja, a pecuária e os biocombustíveis. Em resposta a contestações da sociedade civil sobre a relação entre estes produtos e questões socioambientais como desmatamento, mudanças climáticas, e trabalho degradante, empresas destes três setores estão atualmente envolvidas em discussões multissetoriais (as mesas redondas) para definir critérios socioambientais de produção (ABRAMOVAY et al., 2010) que, muito provavelmente, resultarão em mecanismos de certificação independente.

Existem várias similaridades entre estas iniciativas de mesas redondas e a forma como o FSC foi estruturado há quinze anos, o que demonstra uma grande influência do FSC sobre elas (ABRAMOVAY et al., 2010). Todas elas passam atualmente por desafios para construir legitimidade no setor, de modo a se consolidar como um mecanismo de governança cujos critérios sejam, ao mesmo tempo, aceitos e adotados pelo setor privado, e reconhecidos pelas organizações da sociedade civil como um avanço na forma de produção que resulte em uma redução efetiva nos impactos socioambientais.

No caso da mesa redonda da soja, por exemplo, sindicatos e ONGs européias se retiraram da discussão quando ficou claro que o uso de sementes transgênicas seria aceito nos critérios de certificação. Além disso, a Associação de Produtores de Soja do Estado do Mato

Grosso (APROSOJA) se retirou da mesa redonda na reunião em que foram definidos os Princípios e Critérios, por não concordar com a proibição de novos desmatamentos, inclusive em áreas do bioma cerrado (ABRAMOVAY et al. 2010). O vice-presidente da APROSOJA Oeste, Ricardo Arioli Silva, que participa da mesa-redonda desde sua criação, explicou a saída da associação da discussão, argumentando que os critérios ambientais não foram discutidos por todos os setores, mas apenas pela mesa das ONGs. Segundo ele "Quando se senta numa mesa multilateral é preciso atender a algumas necessidades de todos os membros. E as nossas não foram atendidas" (SOUZA, 2009).

Alguns meses depois, a APROSOJA e outras entidades de classe do complexo da soja lançaram um sistema próprio de certificação, chamado SOJA PLUS (ABIOVE, 2010), sem considerar a participação de nenhuma organização da sociedade civil. Rapidamente, as ONGs que participam da mesa redonda da soja e da moratória da soja, lançaram um manifesto contrário ao mecanismo de certificação SOJA PLUS, alegando falta de abertura para a participação da sociedade civil.

Os exemplos apresentados acima ilustram os desafios que existem neste novo campo de atuação das empresas. Como foi demonstrado, os mercados podem ser fortemente influenciados por demandas sociais e as empresas estão buscando formas de se adaptar a esta situação, especialmente por meio de novos mecanismos de diálogo e cooperação com organizações da sociedade civil. Estes novos mecanismos, materializados em mesas redondas e iniciativas de certificação, precisam ser legitimados pela sociedade e pelo setor privado para que funcionem como ponto de equilíbrio entre os diversos interesses envolvidos. Do contrário, sem contar com a participação e apoio de um ou outro grupo interessado, estas iniciativas são socialmente contestadas e deixam de ser efetivas em seus objetivos.

Neste contexto, entender os motivos pelos quais o FSC se consolidou como um sistema de certificação florestal, que construiu e mantém a sua legitimidade frente aos diferentes setores, é uma contribuição relevante que pode orientar os rumos para estas novas iniciativas de diálogo multissetorial.

4. GOVERNANÇA, AUTORIDADE E LEGITIMIDADE

4.1. Autoridade formal e governança

Não é trivial o fato de haver atores da sociedade civil participando em processos de definição de normas e critérios de produção a serem seguidos pelo setor privado. Tampouco é comum que agências governamentais não tenham um papel central nestes processos, ou em alguns casos, nem participem deles. Isso vai contra a forma tradicional de se analisar como os sistemas regulatórios são definidos, e nos leva a repensar o processo pelo qual uns governam os outros.

Regulação pode ser definida, em poucas palavras, como o processo pelo qual se impõem limites sobre o comportamento de determinados atores da sociedade, contendo regras que, em geral, não são voluntárias (HAUFLER, 2003). Tradicionalmente, o ato de se regular, ou de se criar regulamentações, é um dever dos governos, e o alvo das regulamentações é, na maior parte dos casos, o setor privado. Estes dois lados, público e privado, ficam geralmente separados, sendo um o criador das regulamentações e o outro aquele que deve segui-las. O deslocamento do poder regulatório, antes centrado unicamente em governos, para outras esferas da sociedade, tem sido alvo de intensa investigação no campo da ciência política, pelo menos desde o final da década de 1980.

Com o final da Guerra Fria e o reconhecimento dos problemas estruturais existentes em um modelo bipolar de disputa por hegemonia global, emergiram questões fundamentais sobre a natureza da ordem e da governança global. A emergência dos novos papéis e estruturas do Estado moderno, das organizações transnacionais, dos movimentos sociais, dos mercados comuns e dos partidos políticos, associada às alterações na natureza e localização da legitimidade, da autoridade e de sua aceitação pela sociedade, torna-se obrigatório um amplo reexame do governo e da governança, em um mundo cada vez mais interdependente (ROSENAU, 2000). Estas transformações resultaram no surgimento de novas formas de governança internacional, marcadas por alterações substanciais no lócus de autoridade e dos mecanismos de controle da sociedade. Novas “esferas de autoridade” foram concebidas, em muitos casos se deslocando do ambiente político para o ambiente econômico e social (ROSENAU, 1997).

James Rosenau, cientista político que deu uma contribuição fundamental ao estudo das novas formas de governança global, esclarece que estas alterações foram motivadas, em parte, pela busca por novas formas de organização política que se fossem mais adequadas às circunstâncias turbulentas das negociações internacionais no período pós Guerra Fria (ROSENAU, 1997. p.153). Além disso, esclarece o autor, este período foi marcado por uma revolução no conhecimento²¹, que possibilitou que as pessoas melhor definissem suas necessidades e demandas, estimulando com isso um maior engajamento em ações coletivas que buscassem o bem comum, reduzindo a percepção de que a ação governamental é a única forma de solucionar problemas coletivos. Outro fator, não menos importante, que motivou este deslocamento das esferas de autoridade, segundo o autor, foi a continua globalização das economias nacionais e locais, o que diluiu as formas tradicionais de se estabelecer e manter relações comerciais e financeiras.

Em um mundo onde a autoridade sofre deslocamento contínuo, tanto exteriormente, no sentido das entidades supranacionais, como internamente, no sentido dos grupos subnacionais, Rosenau (2000) se preocupou em estudar como poderiam existir formas de governança independentes de governo. Para o autor, para que exista um sistema de governança sem governo, “[...] devem ser concebidas determinadas funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las [...]” (ROSENAU, 2000, p.14). Entre estas numerosas funções necessárias, o autor cita a de interagir com os desafios externos que ocorrem no sistema; evitar que conflitos entre os membros ou facções provoquem uma destruição irreparável, buscar recursos para a preservação e o bem-estar do sistema e definir objetivos e condutas destinadas a alcançá-los.

Estas atividades são evidentes nas operações dos governos que desenvolvem constituições para regulamentar internamente a conduta da população, ou assinam tratados que os orientem internacionalmente. Entretanto, durante este período de mudança mundial rápida e ampla, as constituições nacionais e os tratados têm sido prejudicados, ou ao menos se tornam insuficientes, na medida em que a agenda global passa a ser repleta de temas transnacionais e interdependentes, como as crises monetárias, os efeitos do mercado internacional, o terrorismo, o tráfico de drogas, a poluição ambiental e a dilapidação dos estoques de recursos naturais.

²¹ Tradução para “skill revolution” do texto original de ROSENAU (1997, p. 153).

Todas estas questões resultam em um movimento de deslocamento dos centros de autoridade (ROSENAU, 2000). O autor destaca, repetidamente, que não se trata de questionar ou desconsiderar a soberania dos governos, mas sim de reconhecer que uma parte de sua autoridade foi transferida para coletividades sub e supranacionais (ROSENAU, 1997, 2000). Com isso, certas funções da governança estão agora sendo executadas através de atividades que não têm origem nos governos.

Neste contexto, governança e governo possuem significados diferentes. Para Rosenau (2000, p.15, grifo do autor):

“[...] Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto *governança*, refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistência. Em outras palavras, *governança* é um fenômeno mais amplo do que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.”

Assim, de maneira mais ampla, sistemas de governança são formas ou processos de ordenação de comportamentos, criados no entorno de valores, interesses e objetivos comuns, compartilhados entre os diversos atores que compõem o sistema, derivados ou não de uma autoridade política centralizada. Caracterizam-se por mecanismos cujo funcionamento – e, portanto, a sua própria existência – depende da aceitação daqueles que seguirão suas diretrizes (ROSENAU, 2000, p.16). Ou seja, é necessário que o sistema defina mecanismos de legitimidade para que a sua autoridade em definir as normas de conduta seja reconhecida e aceita por aqueles cujo comportamento pretende-se ordenar. Assim, na medida em que o sistema consegue construir e manter legitimidade, ele realmente existe enquanto um mecanismo de governança, já que seus valores, objetivos e diretrizes são compartilhados e aceitos por todo o grupo envolvido, resultando em um novo padrão de comportamento frente ao tema em questão.

Em um governo, os mecanismos de controle são caracterizados por uma hierarquia central que possui autoridade para definir as normas de conduta dos governados. Estes por sua vez, reconhecem a autoridade do governo, legitimando-a, através dos processos democráticos de escolha dos governantes, ou de processos autoritaristas, marcados pela coerção de

governos ditatoriais. Em qualquer das duas situações, o não cumprimento destas normas resulta em punições formais, seja através de multas, prisão, ou qualquer outro tipo existente.

Entretanto, hierarquia não é necessariamente um pré-requisito para a configuração de sistemas de governança que buscam estabelecer objetivos comuns, definindo diretrizes e procedimentos para alcançá-los (ROSENAU, 1997, p.146). Outros mecanismos de controle, formais ou informais, podem ser delineados, de modo que sejam aceitas e atendidas as normas pré-estabelecidas sem que seja necessário o uso de instrumentos de coerção e punição.

As organizações multilaterais são exemplos de sistemas de governança que não possuem uma autoridade política centralizada. A Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Conselho de Segurança da ONU, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre vários outros existentes, são sistemas internacionais de governança cujos atores participantes são os próprios governos de cada nação. Cada um deles foi criado para tratar de temas transnacionais específicos e, os países participantes, compartilham de valores, interesses e objetivos, que são os pilares do funcionamento destas iniciativas, e o que as qualifica como sistemas de governança. No âmbito de cada um destes sistemas, os temas em questão são debatidos por negociadores de cada país, visando alcançar acordos que definam normas de comportamento que deverão ser seguidas por todos.

A autoridade destes sistemas de governança é construída na medida em que os países participantes reconhecem que as normas desenvolvidas estão de acordo com os seus objetivos e interesses, e se comprometem a cumpri-las internamente em seus países, ou nas relações com os demais países. Na prática, o cumprimento destas normas será imposto no país através da criação de leis que regulamentem a sua aplicação. Um país que não compartilhe daquele objetivo, e que não reconheça que as normas estabelecidas estão de acordo com seus valores e interesses, não irá fazer parte deste sistema, e não o reconhecerá como um sistema de governança. Se nenhum país, ou apenas um pequeno grupo irrelevante de países, compartilhar de seus valores, objetivos e interesses, então este sistema simplesmente não funcionará como um sistema de governança, pois não estará ordenando um determinado comportamento.

Os exemplos acima citados, utilizados para ilustrar as características principais que definem um sistema de governança, são todos sistemas que funcionam através das ações de governos. Em geral, todos os atores que participam destes sistemas são governos, sendo a participação de atores da sociedade civil restrita ao papel de observadores. Entretanto, os sistemas de governança não se limitam a este modelo, podendo existir sistemas compostos

unicamente por atores não governamentais (que inclui organizações da sociedade civil e setor privado), e ainda sistemas mistos que incorporam governos e atores não governamentais (CASHORE, 2002; BERNSTEIN; CASHORE, 2004).

Quando se trata da primeira categoria, conforme apresentado nos exemplos acima, o processo pelo qual o sistema constrói a sua autoridade para definir normas de comportamento se dá, em um primeiro momento, através da legitimação que os governos participantes dão ao sistema e, em um segundo momento, através da regulamentação de suas normas em leis nacionais e, conseqüentemente, a imposição de que sejam cumpridas por empresas e cidadãos dos países.

Já no caso de sistemas compostos unicamente por organizações não governamentais, o processo de construção de autoridade para formular normas de comportamento é mais complexo, pois na prática não se baseiam em um poder hierárquico para fazer, através de fiscalização e polícia, com que as normas sejam cumpridas. Na ausência deste poder formal, outras formas de legitimação e construção de autoridade precisam ser desenvolvidas para que o sistema consiga condicionar o comportamento de atores da sociedade para resolver problemas coletivos (CASHORE, 2002; BERNSTEIN; CASHORE, 2004; HAUFLER, 2007)

4.2. Autoridade e regulação em sistemas não governamentais

Em geral, os estudos existentes sobre governança seguem os postulados de James Rosenau acima apresentados, aplicando-os como base conceitual para explicar o funcionamento de uma ampla variedade de situações, que engloba diferentes estruturas institucionais, diversas composições de atores envolvidos, com níveis de envolvimento de atores que variam entre participação total a nenhuma participação nos processos de tomada de decisão e com diferentes instrumentos para formulação de políticas.

O ponto comum na maior parte dos estudos sobre governança é que os sistemas analisados variam em um *continuum* que vai desde sistemas baseados em intervenção governamental até sistemas de governança conduzidos com autonomia total de atores da sociedade civil (TREIB; BÄHR; FALKNER, 2005). Em um estudo encomendado pela União Européia, Oliver Treib e seus colegas (2005) propuseram um arcabouço instrumental para estudar as diferentes formas de governança, localizando-as em algum ponto deste *continuum* e assumindo que suas características, em geral, se distinguem em termos de *politics*, *polity* e

policy. Esta proposta é importante, pois define, de forma bastante qualificada e ilustrativa, as principais características que permitem que um mecanismo seja considerado como um sistema de governança, seja ele centrado na ação do governo ou conduzido de forma autônoma por organizações da sociedade civil (Figura 5).

É claro que este é um modelo teórico e que os sistemas de governança existentes, em geral, são configurados de forma a conter regras e procedimentos de funcionamento que misturam as características descritas em cada um destes extremos. Mesmo os sistemas compostos unicamente por atores não governamentais muitas vezes adotam estruturas e processos que se assemelham àqueles que são característicos de sistemas governamentais.

Figura 5 – Representação dos elementos que compõem um sistema de governança, apresentados através da variação possível entre sistemas governamentais e não governamentais. (TREIB; BÄHR; FALKNER, 2005, tradução nossa)

A diferença fundamental entre estes dois modelos (governamental e não governamental) é a forma utilizada para impor o cumprimento das normas estabelecidas. O

potencial regulador de sistemas que não contam com o poder autoritário de instituições governamentais é uma questão importante a ser explorada, pois disso depende a eficiência de um sistema de governança em ordenar o comportamento de atores.

Esta questão tem sido amplamente estudada a partir do funcionamento dos sistemas de certificação florestal. A atividade de produção florestal, como mencionado anteriormente, carece de regulamentações, tanto em nível nacional nos países fornecedores de matéria prima, quanto em convenções e tratados internacionais, que sejam efetivas em garantir o uso responsável dos recursos florestais (HUMPHREYS, 2004; GULBRANDSEN, 2004). A solução para o problema coletivo existente no uso predatório das florestas se tornou um interesse compartilhado tanto por organizações ambientalistas e movimentos sociais – interessados em reduzir os impactos socioambientais da produção – quanto de empresas florestais, que passaram a ser ameaçadas por campanhas de boicote e, em um segundo momento, pelas campanhas “*blame and shame*”²² de organizações ambientalistas.

A busca por formas responsáveis de produção florestal passou a ser um valor comum a estes diversos atores, o que possibilitou a criação do sistema de certificação florestal FSC. O FSC se caracteriza como um sistema de governança na medida em que busca ordenar a atividade de produção florestal, por meio de um mecanismo que envolve atores que compartilham de um mesmo objetivo, ainda que este objetivo derive de interesses diferenciados. Estes interesses se expressam por meio do mercado, já que as empresas aderem ao sistema na busca por ganhos, reputacionais ou financeiros. Assim, inspirado na certificação florestal FSC, Benjamin Cashore (2002) cunhou a definição de sistemas de governança não governamentais motivados pelo mercado (NSMD²³) e inaugurou uma ampla linha de investigação sobre o potencial de regulação deste tipo de sistema.

Meidinger (2006) fez uma extensa análise e avaliação do processo regulatório do FSC, utilizando as bases teóricas da disciplina de direito administrativo, que envolve o estudo dos requisitos necessários para elaboração e aplicação de regras. Apesar de reconhecer que no FSC o processo regulatório não se dá por meio da ação de governos, em sua avaliação utilizou os mesmos critérios utilizados para avaliar instituições administrativas governamentais, alegando que o FSC opera um sofisticado conjunto de instituições regulatórias administrativas, tão similares aos processos governamentais, que a avaliação só poderia ser feita de acordo com os mesmos critérios utilizados em direito administrativo (MEIDINGER,

²² Conforme apresentado na sessão 3.2 desta dissertação.

²³ Non-State Market-Driven Governance System

2006, p. 76). Os critérios utilizados pelo autor foram: efetividade, confiabilidade e accountability.

Em termos de efetividade do processo regulatório do FSC, a principal questão a ser explorada é a capacidade de adoção dos critérios de certificação do FSC de forma ampla nas florestas produtivas do mundo. Por um lado, esta capacidade é limitada em função da limitada demanda por produtos certificados no mercado (MEIDINGER, 2006, p. 77). Além disso, existe um vasto número de pequenos e médios produtores florestais em países em desenvolvimento, como Brasil, República do Congo e Indonésia, que não têm condições técnicas e financeiras para se inserir no mercado de produtos certificados (GARCIA DRIGO; PIKETTY; ABRAMOVAY, 2009; GUÉNEAU, 2007). A este fator se associa a dificuldade de adoção do FSC em regiões onde a presença do governo seja ineficiente ou corrupta (CASHORE et al., 2006; VOIVODIC, 2009). Ainda que diversos estudos demonstrem que o desempenho socioambiental seja melhor em empresas certificadas do que em empresas não certificadas (LIMA et al. 2009; KARMANN; SMITH, 2009), e que a quantidade de florestas certificadas vem aumentando gradativamente nos últimos anos (FSC, 2010c), é reconhecidamente limitada a capacidade do FSC se expandir em determinadas regiões e nichos de mercado do setor florestal (GULBRANDSEN, 2004; GUÉNEAU, 2007).

No que se refere à confiabilidade do sistema regulatório do FSC, Meidinger (2006, p.79) utiliza os quesitos de independência, neutralidade e existência de mecanismos de apelação, como critérios de avaliação. Para o autor, o processo de auditorias independentes realizadas por especialistas e a existência de mecanismos formais de apelação e resolução de conflitos, garantem ao FSC um bom nível de confiabilidade. Entretanto, o autor aponta como principal fragilidade do sistema o fato de que as agências certificadoras são contratadas – e, portanto, pagas – pelas empresas candidatas à certificação, gerando uma relação de interesse comercial que pode comprometer a independência (BRUGVIN, 2009). Este fator, aliado a uma crescente competição entre certificadoras no mundo, e à necessidade de se manter baixos os custos da certificação, pode causar prejuízos à confiabilidade do sistema.

Meidinger (2006) finaliza sua avaliação do sistema regulatório do FSC analisando a transparência e a participação como critérios para aferir sobre o accountability do FSC. Transparência é colocada como elemento chave em processos regulatórios, pois, segundo o autor:

“[...] Se uma quantidade significativa de informação sobre uma determinada prática é disponível publicamente, então aquela prática se torna potencialmente “accountable” para um amplo grupo de atores e valores, ao menos ao se tornar objeto de crítica destes atores. Com isso, o público passa

a ter a capacidade de reprovar a prática em questão. Se a crítica ou a reprovação pública não ocorre, a prática se torna, implicitamente, mais legítima.” (MEIDINGER, 2006, p. 82, tradução nossa).

O sistema FSC possui procedimentos para garantir transparência e participação ao longo das etapas de um processo de auditoria e de elaboração de normas de certificação. Entre estes procedimentos, destaca-se a existência de mecanismos de consulta pública e de participação de stakeholders locais nos processos de avaliação, a disponibilidade de informações públicas, tanto no site do FSC quanto no site das certificadoras e os processos de criação e revisão de normas de certificação, que seguem as boas práticas definidas pela ISEAL. Entretanto, Meidinger (2006, p.81) também aponta como fragilidade do FSC o fato de que parte das informações coletadas pela equipe de avaliação em uma auditoria de manejo florestal é tratada com confidencialidade, ficando disponível ao público apenas um resumo do relatório de avaliação. Além disso, as informações referentes às auditorias de cadeia de custódia não são disponíveis publicamente, o que impede o público de acompanhar e criticar o desempenho destas empresas.

Este tipo de avaliação do potencial regulatório de sistemas não governamentais de governança, em especial do sistema de certificação florestal FSC, nos mostra que, apesar de poder ser considerado um sistema de governança – já que define coletivamente normas de comportamento para determinados atores da sociedade – este sistema possui limitações que não nos permite considerá-lo como uma alternativa que conseguirá cobrir o espaço deixado pela ausência de regulamentações nacionais e internacionais e que, provavelmente, não irá resolver o problema do uso predatório de recursos florestais no mundo (GULBRANDSEN, 2004; MEIDINGER, 2006; GUÉNEAU, 2007). Ainda assim, não é desprezível o fato de haver atualmente mais de 130 milhões de hectares de floresta sendo manejadas de acordo com as regras do FSC, por mais de mil empresas em 81 países (FSC, 2010c). A análise realizada por estes autores é insuficiente para explicar de onde vem a autoridade do FSC para definir normas socioambientais de produção que são seguidas voluntariamente por esta expressiva parcela do setor florestal mundial.

Quem mais se dedicou até hoje a tentar explicar este fenômeno foi Benjamin Cashore e seu colega Steven Bernstein. Para eles, sistemas NSMD são “instituições deliberativas e adaptativas de governança, criadas para embutir normas ambientais e sociais no mercado global, cuja autoridade não provém da soberania governamental, mas sim de audiências interessadas, incluindo aquelas que se pretende regular” (BERNSTEIN; CASHORE, 2007, p.348, tradução e grifo nosso). Nesta definição, fica claro que a autoridade em sistemas

NSMD é dada por atores que reconhecem as suas normas, objetivos e valores, como sendo apropriados e justificáveis. Na medida em que isso ocorre, estes atores dão “legitimidade política” ao sistema (BERNSTEIN; CASHORE, 2007).

O conceito de legitimidade utilizado por estes autores segue a definição criada por Suchman (1995, p.574), segundo a qual “legitimidade é uma generalizada percepção, ou suposição, de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas, em um determinado sistema social de normas, valores, crenças e definições”. Com base nesta definição, Cashore (2007, p.348) define “legitimidade política” como sendo “a aceitação por uma comunidade de regras compartilhadas, reconhecidas como apropriadas ou justificáveis”.

Assim, o foco destes autores passa a ser na identificação das fontes de legitimidade política dos sistemas NSMD, utilizando como referencial empírico a certificação florestal FSC e a sua relação com os demais sistemas de certificação concorrentes. O FSC é considerado, por grande parte dos autores que estudam esta área, como o pioneiro na formulação de um sistema NSMD, e que, por isso, vem influenciando as diversas iniciativas semelhantes mais recentes.

Para Cashore (2002; 2004), é no mercado de produtos florestais que a legitimidade política do FSC é construída. Sob esta perspectiva, a legitimidade do FSC é dada por audiências externas que participam deste mercado, distribuídas entre quatro principais grupos de interesse: i) produtores florestais; ii) compradores de produtos florestais (que inclui consumidor final, processadores e revendedores); iii) o Estado, e; iv) os grupos sociais (que inclui organizações ambientalistas, sindicatos, movimentos sociais e mídia) (CASHORE, 2002, p.511).

Uma das formas de se estudar a legitimidade política do FSC é analisá-la nos diferentes níveis em que ela ocorre. Bernstein e Cashore (2004) propuseram uma distinção entre legitimidade internacional e legitimidade doméstica. Segundo os autores, no nível internacional, a legitimidade do FSC é construída na medida em que os elementos institucionais do sistema – suas normas e procedimentos – dialogam com as regras e convenções internacionais que tratam de temas correlatos, como meio ambiente, florestas, mercado internacional, etc... Em uma extensa revisão, que incluiu a análise de acordos e tratados dos diversos programas da ONU, da OMC, e de outras instituições multilaterais como ITTO e OIT, os autores demonstraram que as regras de funcionamento do FSC estão alinhadas com o conteúdo destes acordos e tratados, e isso contribui para a legitimação do FSC no cenário internacional. Caso houvesse divergências, o FSC enfrentaria problemas de legitimidade com atores que militam nestes processos multilaterais de discussão.

Já a legitimidade doméstica é dada ao FSC por proprietários e empresas florestais que decidem buscar a certificação e, para isso, alteram suas práticas de produção adequando-as a normas e critérios que vão além daquilo que é exigido pela legislação do país onde operam (BERNSTEIN; CASHORE, 2004). Geralmente esta decisão é influenciada por campanhas realizadas por organizações ambientalistas e movimentos sociais locais que visam alterar a forma de produção destas empresas para reduzir seus impactos socioambientais. Assim, a legitimidade doméstica do FSC também é dada por organizações locais, na medida em que estas reconhecem os critérios do FSC como um nível de desempenho socioambiental superior ao atual, e aceitável para atingir os objetivos pretendidos de redução de impactos locais.

Os autores fornecem diversos exemplos de “conquistas de legitimidade²⁴” do FSC nestes dois níveis de atuação. Entre eles, o fato de que o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Mercado (TBT²⁵), definido no âmbito da OMC, possui um artigo que permite sistemas de certificação ambiental, desde que estes não criem discriminações baseadas no local de origem do produto, e sejam voltados para criar regulamentações técnicas com propósitos ambientais (BERNSTEIN; CASHORE, 2004, p. 44). Em termos de legitimidade doméstica dada por empresas florestais, os autores demonstram que existe uma variação entre diferentes países. No Canadá, boa parte das maiores empresas possui suas áreas florestais certificadas pelo FSC, demonstrando apoio ao sistema (TOLLEFSON; GALE; HALEY, 2008). Já nos EUA, as principais empresas florestais são associadas à Associação Americana de Floresta e Papel, que criou um sistema de certificação denominado Iniciativa de Florestas Sustentáveis (SFI²⁶), competidor do FSC. Neste caso, o fato que as principais empresas florestais americanas são certificadas por um sistema de certificação concorrente, é um sinal de que o FSC possui pouca legitimidade no setor florestal dos EUA (BERNSTEIN; CASHORE, 2004, CASHORE, 2004).

Sob esta lógica, na medida em que novas empresas buscam a certificação FSC, especialmente os grandes grupos que detém parcela significativa de um determinado mercado no setor florestal, maior é a sua legitimidade junto ao setor de produtores florestais. Da mesma forma, quando uma grande empresa que comercializa produtos florestais, como a Home Depot ou o Wall-Mart, assume compromisso de comercializar apenas produtos com

²⁴ Tradução para “legitimacy achievements”

²⁵ Agreement on Technical Barriers to Trade

²⁶ Sustainable Forestry Initiative

certificação florestal FSC, isso representa uma conquista de legitimidade do FSC frente ao setor de compradores de produtos florestais.

A abordagem utilizada por Cashore e Bernstein para explicar a origem da autoridade em sistemas NSMD, em especial no FSC, é uma contribuição de grande importância, pois reconhece a dinâmica de interação entre os diferentes atores como processo fundamental para que um sistema não governamental, que se propõe a influenciar o mercado, possa funcionar. Com isso, eles superam o argumento mais comum que é baseado na lógica utilitarista, segundo o qual os atores se envolvem com o FSC na medida em que isso gera retornos individuais, seja para as empresas ou para as organizações da sociedade civil. Apesar de que esta racionalização é bastante presente nas relações observadas entre os diversos atores, este argumento é insuficiente para explicar o processo pelo qual estes sistemas passam a atender aos objetivos e valores de grupos de interesse tão variados.

A principal pergunta dos trabalhos de Cashore e Bernstein acima apresentados – que poderia ser formulada como: “*De onde vem a legitimidade do FSC?*” – é bastante semelhante à pergunta central desta dissertação de mestrado. Entretanto, a hipótese aqui formulada é diferente das hipóteses defendidas por estes autores, ainda que as considere verdadeiras e importantes para o entendimento do fenômeno como um todo. Cashore e Bernstein elaboram suas análises observando o FSC como um “sujeito determinado”, uma entidade ou organização individual, que se relaciona com empresas e com organizações da sociedade civil – denominadas por eles como “audiências externas” – buscando, por meio de ações específicas, construir suas bases de legitimidade que serão necessárias para definir e impor normas socioambientais à produtores florestais ao redor do mundo.

Isso fica claro em algumas passagens de suas obras, quando se pretende fornecer exemplos dos mecanismos utilizados pelo FSC para atrair legitimidade em audiências externas:

“[S]istemas de certificação e seus apoiadores trabalham ativamente para mudar as avaliações daqueles que se espera conseguir suporte [...]. A estratégia mais comum é criar pressão econômica ao longo da cadeia produtiva. Mas se esta pressão econômica falhar, programas de certificação podem conquistar legitimidade por meio de estratégias nas quais eles mudam suas próprias regras ou programas para obter apoio. Por exemplo, o FSC flexibilizou suas normas relacionadas a exploração de “florestas anciãs”²⁷ para obter apoio em British Columbia, e flexibilizou suas normas para plantações florestais para conseguir apoio de empresas que atuam nos trópicos e outras regiões de rápido-crescimento florestal” (BERNSTEIN; CASHORE, 2004, p. 54, tradução e grifo nosso).

²⁷ Tradução para “ancient forests”, que é uma formação florestal de algumas regiões do Canadá, muito comum no estado de British Columbia.

“[S]istemas de governança NSMD procuram alcançar legitimidade pragmática se adequando as audiências externas. Por exemplo, o FSC procurou fazer seu programa mais fácil para ser atendido por pequenos produtores florestais, que temem pelo excesso de burocracia e os altos custos da certificação” (CASHORE, 2002, p. 517, tradução e grifo nosso).

Em ambos os casos, os autores parecem ignorar que as normas do FSC relacionadas à exploração de florestas anciãs, plantações florestais, e pequenos produtores florestais, são todas criadas através de processos internos de discussão, que envolvem os diferentes atores interessados. Da forma como é colocado, os autores parecem acreditar que a decisão de flexibilizar uma norma é tomada por um executivo do FSC que, estrategicamente, espera conseguir com esta medida um maior apoio de um determinado setor. Estas são análises que enxergam a dinâmica de funcionamento do FSC sob o olhar de um observador externo, não reconhecendo que o próprio FSC, incluindo suas regras e procedimentos de funcionamento, não é nada menos do que o resultado de um processo de diálogo multissetorial, que envolve disputas, negociação e acordos. Uma decisão deste tipo só é tomada por meio de um processo de disputa, onde um ator expõe suas demandas e interesses e precisa negociar com todos os demais para que a decisão seja aceita, representando ao final um grande acordo. Conforme será mais bem apresentado no próximo capítulo, esta negociação ocorre nos processos internos de tomada de decisões do FSC, em especial nas Assembléias Gerais que acontecem a cada três anos.

Além disso, apesar de reconhecerem a importância da legitimidade que é dada ao FSC por organizações ambientalistas, movimentos sociais, e pelo próprio governo, Cashore e Bernstein focam as suas análises nas relações existentes ao longo da cadeia produtiva do mercado florestal, no próprio local de interação entre estes atores, seja no local de operação de uma empresa florestal, ou em um nicho determinado do mercado. Não há dúvidas de que estas análises são importantes e que neste nível externo ao FSC também acontecem diversos processos de legitimação que contribuem para a autoridade e funcionamento do sistema. Entretanto, em uma perspectiva diferente daquela é que defendida por estes autores, esta dissertação se propõe a demonstrar que é no processo de tomada de decisão interna do FSC que acontece o principal processo de legitimação do sistema. Assim, para fins de análise, as organizações e as empresas que fazem parte destes processos de tomada de decisão nas Assembléias Gerais do FSC deixam de ser consideradas audiências externas, e passam a ser audiência interna, já que o FSC é composto por estes atores e a organização FSC não existiria sem eles.

Cashore e Bernstein reconhecem a importância do desenho institucional de funcionamento de sistemas NSMD para o processo de obtenção de legitimidade (BERNSTEIN; CASHORE, 2004, p.55), mas em nenhum trabalho exploram de forma empírica esta questão. Em seu artigo mais recente sobre o assunto, Cashore e Bernstein (2007) propõem um marco conceitual para o funcionamento de sistemas NSMD e apontam caminhos para uma formulação teórica que explique os processos necessários para que estes sistemas adquiram legitimidade política. Um destes caminhos se refere à importância de existirem mecanismos que possibilitem a interação e aprendizado entre os diferentes atores envolvidos, onde os interesses de cada lado possam ser apresentados, criticados e justificados (BERNSTEIN; CASHORE, 2007, p. 362). Segundo os autores, este direcionamento ecoa com evidências recentes de que um baixo nível de *accountability* e de participação na formulação das normas, evita um senso de pertencimento entre os participantes do sistema, o que por sua vez pode influenciar a legitimidade que é dada ao sistema por estes atores.

Raines (2003) também aporta contribuição que fortalece esta linha de argumentação ao estudar o mecanismo de certificação da Organização Internacional para Padronização (ISO na sigla em inglês²⁸) – que se diferencia do FSC e da linha de estudos de Cashore e Bernstein por ser um sistema que envolve governos e atores privados. Ela demonstra, através de um estudo dos processos internacionais de formulação das normas ISO 14001, que a ausência de participação de representantes de países em desenvolvimento faz com que o sistema acabe tendo uma menor legitimidade nestes países.

A proposta desta dissertação é justamente dialogar com estes autores, incorporando à análise do fenômeno da legitimação de sistemas NSMD, um conjunto de dados empíricos que descrevem os processos internos de legitimação do FSC em negociações multissetoriais para a elaboração de normas, políticas e procedimentos que regem o funcionamento do sistema. Os dados empíricos apresentados e discutidos no próximo capítulo demonstram que esta instância de interação entre os atores interessados é fundamental para explicar do processo de legitimação do sistema.

²⁸ International Organization for Standardization

5. NEGOCIAÇÃO POR LEGITIMIDADE

5.1. Esferas de legitimidade e audiências no FSC

Conforme apresentado no Capítulo 2 desta dissertação, o FSC, uma associação de membros aberta a qualquer pessoa ou organização interessada na questão florestal, foi criado por meio de um intenso processo de debate e negociação que incluiu diversos atores envolvidos no setor florestal. A institucionalização de um sistema de certificação florestal e a configuração de seus mecanismos de funcionamento são resultados deste processo. Sob esta configuração, as principais decisões internas da organização são tomadas através do diálogo multissetorial, envolvendo representantes empresariais, ambientalistas e do movimento social, distribuídos em três câmaras (econômica, ambiental e social) e seis sub-câmaras (países desenvolvidos e em desenvolvimento em cada uma das três câmaras anteriores).

Estas decisões são tomadas em dois processos distintos. O principal deles é a Assembléia Geral, instância máxima de decisão do sistema, onde os membros do FSC discutem os temas de maior relevância da organização e tomam decisões por meio de um sistema de votação que distribui igualmente o poder de voto entre cada uma das câmaras. O segundo processo, utilizado para as decisões mais operacionais da organização, é o Conselho Diretor: órgão deliberativo composto por representantes das seis sub-câmaras, eleitos a cada dois anos por votação aberta a todos os membros do FSC. O Conselho Diretor se reúne ao menos duas vezes ao ano e utiliza o consenso como método para a tomada de decisões.

Este desenho institucional, marcado por mecanismos que compartilham as decisões entre todos os membros, faz com que o FSC seja, em sua essência, uma arena de negociação entre atores com interesses variados. Ou seja, sob esta configuração, não se pode considerar o FSC como uma organização própria, e seus membros como atores externos, interagindo em uma relação de independência. Outras organizações também possuem em seu desenho institucional a figura dos membros, ou associados, como é o caso do Greenpeace ou da WWF. Entretanto, nestes dois exemplos, os associados não participam efetivamente de todas as decisões da organização, e nem podem eleger representantes para participar do Conselho Diretor da organização. Quando muito, os associados participam de Assembléias destas organizações, onde poucas decisões são levadas para decisão, geralmente relacionadas a

aspectos administrativos. Nestes casos, pode-se dizer que a organização é independente de seus associados, já que eles contribuem apenas em determinados assuntos da organização.

O desenho institucional do FSC representa um aspecto relevante no processo de legitimação do sistema, o que permite a definição de normas socioambientais de produção que são seguidas voluntariamente por empresas do setor florestal. Entretanto, conforme discutido anteriormente, a literatura atual que investiga a legitimidade em sistemas de governança NSMD subestima este aspecto, focando suas análises nas interações que ocorrem fora do FSC, ao longo da cadeia produtiva do mercado florestal. O objetivo deste capítulo será justamente demonstrar, através de dados empíricos, que as interações que ocorrem internamente no FSC são fundamentais para se compreender a legitimação do sistema.

O conceito de legitimidade utilizado nesta dissertação é o mesmo que foi utilizado por Cashore e Bernstein em suas análises (2004, 2007), e segue as definições do trabalho seminal de Suchman (1995), que sintetizou uma extensa e diversa literatura sobre legitimidade organizacional e propôs um marco conceitual que é amplamente utilizado em estudos correlatos. Assim, para efeito das análises contidas nesta dissertação “legitimidade é uma generalizada percepção, ou suposição, de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas, em um determinado sistema social de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN, 1995, p. 574, tradução nossa). Para o autor, sendo a legitimidade uma percepção, ela representa uma reação de observadores em relação a uma determinada organização. Ou seja, a legitimidade é socialmente construída já que reflete o resultado da convergência entre o comportamento da organização, e um conjunto de crenças e valores que são compartilhados por um determinado grupo social.

Suchman (1995) identifica duas abordagens distintas utilizadas em estudos sobre legitimidade: uma *estratégica* e a outra *institucional*.

A abordagem da *legitimidade estratégica* considera legitimidade “como um recurso operacional que as organizações extraem de seus ambientes culturais e o utilizam para atingir seus objetivos” (SUCHMAN, 1995, p. 576, tradução nossa). Esta é uma perspectiva instrumental da legitimidade, segundo a qual a organização detém um alto nível de controle sobre o processo de legitimação. Sob esta perspectiva, a busca por legitimidade é uma ação propositiva e calculada da organização, que ocorre na interação existente entre ela e a sua audiência externa, com vistas a contribuir para o alcance de sua missão e objetivos institucionais. Desta maneira, estudos que utilizam esta abordagem prescrevem procedimentos para que organizações avaliem e monitorem sua legitimidade frente a determinadas audiências

externas, e possam adotar ações específicas para aumentar a legitimidade em determinadas situações (BROWN, 2008).

Em contraste a esta visão estratégica, a *legitimidade institucional* adota uma visão institucionalista e considera legitimidade como um conjunto de crenças constitutivas, criadas por meio da interação entre a organização, seu ambiente cultural e os atores com os quais a organização interage (SUCHMAN, 1995, p. 576). Desta relação emergem instituições (ou regras formais e informais de comportamento e interação) que definem como a organização é percebida e avaliada (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Assim, a abordagem institucionalista procura avaliar legitimidade por meio da estruturação coletiva que caracteriza o campo de atuação da organização. Sob esta perspectiva:

“[A] distinção entre resultados simbólicos e substantivos se torna insignificante quando a organização, seus gestores, os indicadores de desempenho, e as demandas externas, são ambos considerados produtos e produtores de um amplo e institucionalizado campo cultural” (SUCHMAN, 1995, p. 577, tradução nossa)

Esta distinção entre abordagens estratégicas e institucionais da legitimidade é, em grande medida, uma questão da perspectiva a partir da qual a situação está sendo analisada. Enquanto na abordagem estratégica o olhar é, geralmente, da organização para fora, na abordagem institucional se olha para dentro da organização e de seu campo de atuação.

No que se refere ao estudo do processo de legitimação do FSC, ambas as abordagens são complementares e aportam importantes contribuições para um entendimento mais amplo do fenômeno. Apesar de utilizar autores institucionalistas em suas análises, Cashore e Bernstein (2004, 2007) desenvolvem suas análises por meio de uma abordagem estratégica, observando as ações adotadas pelo FSC para, externamente, conquistar legitimidade junto a determinadas audiências.

Nesta dissertação, a abordagem utilizada se aproxima mais da institucionalista na medida em que avalia o processo de construção social das normas e procedimentos do FSC, considerando que a interação entre os atores é o que produz os significados simbólicos que são revertidos em legitimidade e aceitação. Não se trata, porém, de desconsiderar a existência ou a importância da legitimidade estratégica no FSC, já que em grande medida todos estes atores compartilham dos objetivos do FSC e querem que as suas decisões resultem em sucesso operacional do sistema, e para isso propõem ações estratégicas que levem o sistema a ampliar sua legitimidade junto a determinadas audiências externas. Entretanto, o foco de atenção desta dissertação é no campo social onde ocorre o processo de diálogo e negociação

sobre as estratégias da organização, e que, conseqüentemente, resultará na operacionalização de tais ações.

Portanto, para fins das análises contidas neste estudo, assume-se uma configuração segundo a qual o processo de legitimação do FSC ocorre em duas esferas distintas. A primeira esfera de legitimação (Figura 1) é aquela que ocorre internamente, nos processos de interação e negociação entre os diferentes atores interessados. Estes atores são membros do FSC distribuídos entre câmaras social, econômica e ambiental, e, dentro de cada câmara, identificados de acordo com o país de origem (se desenvolvido ou em desenvolvimento). Por meio destes processos são tomadas as decisões que regem o funcionamento do sistema. Nesta esfera, os atores não são audiências externas do FSC, e sim constituintes do próprio. O FSC deixa de ser um organismo separado e independente de sua audiência, para se tornar o resultado da interação existente entre os diferentes atores que o compõem.

Figura 6 – Esfera de legitimação interna do FSC

A segunda esfera de legitimação é aquela que ocorre no ambiente externo do FSC, dispersa na densa rede de relacionamentos que forma o mercado de produtos florestais (Figura 7). Os diversos atores que, de alguma forma, participam do mercado de produtos florestais, interagindo entre si, adotam o FSC como um instrumento para atingir seus objetivos e, ao fazê-lo, legitimam o sistema. Nesta esfera, o FSC é uma organização independente de suas

audiências, aqui consideradas externas. As regras do FSC são consideradas dadas e estabelecidas por estas audiências, que as utilizam de diferentes formas de acordo com seus interesses e possibilidades.

Figura 7 – Esfera de legitimação externa ao FSC

Existem diversas formas de interação entre estas duas esferas de legitimação, especialmente porque alguns atores participam concomitantemente das duas esferas. A empresa brasileira Amata, por exemplo, que produz madeira certificada na Amazônia, é membro do FSC na Câmara Econômica Sul e o seu representante, Sr. Roberto Wack, é o representante desta Câmara no Conselho Diretor do FSC, onde exerce atualmente o cargo de presidente. Assim, ao participar das Assembléias Gerais do FSC e das reuniões do Conselho Diretor, esta empresa assume um papel de ator ativo na esfera interna de legitimação do FSC, interagindo com os atores das demais câmaras, discutindo propostas de novas estratégias, políticas e normas da organização, defendendo seus interesses e participando, juntamente com todos os demais membros, das decisões que são tomadas.

Ao mesmo tempo, esta empresa é detentora do direito de exploração da primeira concessão florestal do Brasil, na Floresta Nacional do Jamari, em Rondônia. Ao anunciar publicamente que suas operações florestais nesta concessão seriam certificadas pelo FSC, a Amata contribui para o processo de legitimação do FSC na Amazônia Brasileira. Conquistar a certificação FSC é uma das formas desta empresa prestar contas sobre o seu desempenho

socioambiental na região para os atores que interagem com ela localmente, como o governo federal e estadual, os bancos que lhe emprestam dinheiro, as organizações ambientalistas, organizações e comunidades locais, o sindicato local de trabalhadores florestais, entre outros.

O Greenpeace é um membro ativo da Câmara Ambiental do FSC e seus representantes interagem e negociam com o representante da empresa Amata durante a Assembléia Geral, e compartilham com ele as decisões e encaminhamentos tomados pela organização. O escritório brasileiro do Greenpeace, por sua vez, dificilmente irá fazer uma campanha pública acusando a Amata de ser responsável por desmatamento ou exploração predatória de madeira, pois reconhece que o sistema FSC é robusto o suficiente para garantir que este tipo de impacto não ocorra em uma área certificada. Este reconhecimento, ou percepção, do Greenpeace em relação à certificação FSC da empresa Amata é uma demonstração de legitimidade do FSC no nível local. Ao mesmo tempo, o fato de que o Greenpeace apóia o FSC e a empresa Amata, pode exercer influência em organizações ambientalistas locais – que não fazem parte do FSC – a reconhecerem que as atividades produtivas desta empresa possuem um bom desempenho socioambiental, e assim, legitimando ainda mais o sistema localmente.

O exemplo acima ilustra um desencadeamento hipotético de interações entre diferentes atores que participam, de alguma forma, interna ou externamente, do processo de legitimação do FSC. Este tipo de interação acontece de forma contínua nas diversas etapas da cadeia de produção e comercialização de produtos florestais, nos mais variados países do mundo.

É evidente a conexão existente entre os processos de legitimação internos e externos do FSC. Entretanto, enquanto que as formas de legitimação externa foram foco de diversos estudos (CASHORE, 2002, CASHORE; AULD; NEWSON, 2004; BERNSTEIN; CASHORE, 2004, 2007), o processo interno de legitimação do FSC ainda não foi estudado e a sua importância para a explicação do fenômeno parece ter sido subjugada por estes autores. O argumento utilizado nesta dissertação é que, se não fosse o processo de legitimação interna, o FSC não teria o mesmo reconhecimento que tem hoje no setor florestal. Por isso, esta dissertação se propõe a apresentar elementos que contribuam para o entendimento sobre os instrumentos institucionais utilizados pelo FSC, que possibilitam a manutenção deste ambiente interno de cooperação e ação coletiva entre atores que possuem interesses divergentes.

5.2. Arena de negociação e acordo: a Assembléia Geral do FSC

Conforme já mencionado, a Assembléia Geral (AG) do FSC é a instância máxima de decisão da organização. Sendo o FSC uma associação de membros, aberta a qualquer organização ou indivíduo interessado em assuntos do setor florestal, é durante as AGs que estes membros se encontram para tomar as decisões necessárias para o andamento das atividades da organização. Para um indivíduo ou organização se tornar membro do FSC, é necessário cumprir com um processo de aplicação que envolve a necessidade de indicação de ao menos outros dois membros, e a aprovação por parte da AG ou do Conselho Diretor, que considera o currículo de atuação no setor florestal do candidato. Evidências de envolvimento em atividades contrárias aos objetivos e missão do FSC, como por exemplo, exploração predatória, corrupção, condições degradantes de trabalho, impedem a filiação do candidato, ou podem ser motivo para a exclusão de membros. Também já mencionado no Capítulo 2, os membros são alocados em uma das seis sub-câmaras (ambiental, econômica e social, divididas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento), de acordo com a sua área temática e país de atuação.

Os seguintes temas são objetos de análise e decisão por parte da AG (FSC, 2005, p. 5): i) Revisão e alteração do planejamento, planos de trabalho, ou dos Princípios e Critérios da organização; ii) Revisão e aprovação dos relatórios financeiros e orçamento anual da organização; iii) Indicação de membros para o Conselho Diretor; iv) Alterações estatutárias, e; v) Admissão e exclusão de associados.

Decisões são tomadas na AG do FSC por meio de consenso entre os membros. Para o FSC, conforme seu regimento interno (FSC, 2006), “consenso é definido pela ausência de oposição substancial, sem exigir unanimidade”. Assim, de acordo com o Protocolo para a Assembléia Geral do FSC (FSC, 2008a), os temas a serem decididos são apresentados aos membros para uma primeira demonstração de consentimento, denominada “show of cards”, que é feita por meio do levantamento de cartões verdes (favorável a decisão) ou vermelhos (contrários a decisão). Caso seja possível identificar visualmente que a extensa maioria dos membros é favorável, a decisão é então aprovada (Figura 8). Caso se identifique que a extensa maioria é contrária, então se rejeita a decisão.

Nos casos em que a identificação visual não permita que se tome a decisão com segurança, então o tema é encaminhado para votação, que é feita através de cédulas com identificação do membro votante. Em votações, a decisão é aprovada quando a maioria

simples (50% + 1) de cada sub-câmara (ambiental, social e econômica, sul e norte), e 66,6% de todos associados, é favorável a decisão. Assim, além da maioria absoluta dos associados votantes (relação numérica), é necessário que pelo menos metade dos membros de cada sub-câmara seja favorável a decisão. Esse procedimento é feito para balancear o poder de decisão entre as seis sub-câmaras, independente do número de membros de cada uma. Isso é importante para que, o fato de uma câmara ter um número muito maior de membros, não faça com que ela tenha maior poder de voto. Pelo contrário, quanto maior for o número de membros de uma câmara, menor é o poder de voto individual de cada membro.

Figura 8 – momentos de decisão na Assembléia Geral do FSC de 2008.

As aprovações de relatórios financeiros e orçamento anual são feitas mediante a apresentação destes documentos por parte do Conselho Diretor, seguida de análise dos membros, discussão e tomada de decisão. A eleição de membros para o Conselho Diretor é realizada através de votação em cédulas, e podem ou não ocorrer durante uma AG.

Propostas de alterações estatutárias ou de políticas e procedimentos do FSC (o que inclui P&C, políticas de certificação, planos de trabalho, procedimentos internos da organização, etc...) são apresentadas previamente pelos membros. Estas propostas são denominadas moções. Qualquer membro pode apresentar quantas moções quiser, desde que cada uma seja apoiada por outros dois membros do FSC (FSC, 2008a). O FSC faz um chamado de moções aos membros, alguns meses antes da AG. Assim, com algumas semanas

de antecedência, todos os membros recebem uma lista de moções que serão analisadas e decididas durante a AG. A sessão de aprovação das moções é o momento de maior relevância em uma AG e o ponto final de um intenso processo de negociação entre os membros, que acontece nos dias que antecedem a esta sessão.

Este processo é descrito em detalhes nos próximos parágrafos – e até o final deste capítulo – a partir da experiência do autor, participando como membro do FSC nas duas últimas AGs: a de 2005, realizada em Manaus, Brasil; e a de 2008, realizada na Cidade do Cabo, África do Sul. Esta participação possibilitou uma vivência direta no processo de negociação e aprovação de moções.

Para testar a hipótese formulada, são utilizadas variáveis relacionadas ao resultado das moções que foram apresentadas, discutidas e votadas nestas duas AGs. Estas variáveis incluem: i) a quantidade de moções apresentadas por cada uma das sub-câmaras; ii) o texto de moções e as alterações feitas durante as negociações; iii) os números de participação de membros nas AGs, e; iv) os resultados de aprovação e reprovação de moções para cada sub-câmara. Todas elas são disponíveis publicamente na página do FSC, em relatórios que descrevem as moções e os resultados de cada AG. O conteúdo destes relatórios foi sistematizado em planilhas Excel para gerar números agregados e relativos de apresentação, aprovação e reprovação de moções e de participação de membros nas AGs.

Estas variáveis são então intercaladas com descrições fatuais e interpretativas do processo de negociação de algumas moções, selecionadas por conter elementos que ilustram adequadamente o processo de negociação entre os diferentes atores. As interações ocorridas entre os atores, suas estratégias e posicionamentos, são descritos a partir da percepção do autor enquanto um observador participante do processo, por meio de uma interpretação dos fatos realizada na tentativa de “identificar as estruturas de significação, determinar sua base social e sua importância” (GEERTZ, 1978, p. 19) para o conjunto do processo de legitimação do FSC. Quando necessário, apresenta-se também uma contextualização do tema abordado pela moção analisada.

Estas variáveis e as descrições fatuais interpretativas são apresentadas na intenção de se analisar a existência de algum padrão de dominação de uma câmara, ou sub-câmara, em relação às demais. Ou seja, evidências de que uma câmara ou sub-câmara impõe seus interesses através de processos externos aos mecanismos de funcionamento do FSC, ou de que alguma das sub-câmaras não reconhece as decisões da AG como um acordo que contemple as suas preocupações e interesses, seriam indicativas de que o objetivo de balancear o poder de votação entre os diferentes grupos de interesse não estaria funcionando

na prática. Este cenário, se confirmado, refuta a hipótese desta pesquisa, pois demonstraria que o processo de negociação interna dos membros do FSC significa pouco para a construção e manutenção da legitimidade do sistema.

Durante estas duas assembléias, o autor participou como membro individual da Câmara Econômica Sul. O posicionamento do autor nesta câmara se dá em função de seu trabalho na organização brasileira Imaflora, que atua como uma certificadora do FSC no Brasil – e, portanto, possui interesse econômico no sistema. Em nenhuma destas assembléias o autor era o representante designado do Imaflora, e sendo assim, participou das negociações e das votações como membro individual, não representando, necessariamente, o posicionamento formal desta organização.

A participação na AG de 2005 foi prévia ao início deste trabalho de pós-graduação e, portanto, não foram feitos registros de descrição dos processos. Entretanto, a observação destes processos em 2005 foi, em grande medida, a fonte de inspiração que motivou o autor a realizar este estudo. Desta AG, são utilizados os textos e resultados das moções, e estes são comparados com os da AG de 2008.

Já a participação na AG de 2008 foi direcionada à coleta de dados para esta dissertação. Assim, os processos foram observados sob a perspectiva de um pesquisador participante, e registrados em uma caderneta de campo. Além disso, foram feitas gravações das reuniões de discussão interna da Câmara Econômica, da reunião de discussão entre Câmara Econômica e Câmara Social, e do processo de votação de todas as moções. Estas gravações são utilizadas como subsídio para as descrições contidas nesta dissertação.

As AGs do FSC são, geralmente, divididas em duas sessões, sendo uma formal e a outra informal. A sessão formal é aquela em que decisões são tomadas pelos membros e, uma vez tomadas, deverão ser regulamentadas e adotadas pela organização. A sessão informal, que acontece em dois ou três dias que antecedem a sessão formal, é composta por reuniões paralelas (*side meetings*), reuniões de câmaras (*chamber meetings*), e reunião entre câmaras (*cross-chamber meetings*).

As reuniões paralelas são eventos organizados pelo FSC, ou por organizações filiadas, para discutir assuntos relevantes à temática florestal e que podem, ou não, implicar em questões que serão debatidas durante a sessão formal, por meio das moções. Estas reuniões são abertas e têm um formato de painel, onde algumas pessoas fazem apresentações sobre o tema, e depois se abre para a discussão dos presentes. As reuniões de câmaras são fechadas e apenas os membros daquela câmara podem participar. Ou seja, um membro da câmara ambiental não consegue entrar na sala da reunião da câmara econômica. Estas

reuniões são utilizadas para que os membros de cada câmara possam revisar todas as moções apresentadas e traçar a estratégia da câmara em relação a cada uma delas. Para isso, os membros discutem uma por uma, definindo se a moção é estratégica para aquela câmara, ou seja, se ela precisa ser aprovada, ou se não pode de jeito nenhum ser aprovada, de acordo com os interesses comuns dos membros da câmara. Em alguns casos, os membros da câmara não chegam a um consenso sobre a moção, e então ela deixa de ser prioridade.

Aquelas que foram qualificadas como prioridades para serem aprovadas são negociadas com os membros das demais câmaras, já que será necessária aprovação por pelo menos a maioria simples (50% + 1) de cada sub-câmara. As câmaras costumam indicar pessoas líderes para negociar cada moção, e esta negociação acontece em conversas informais nos corredores da AG, durante o jantar, e muitas vezes seguem noite adentro. Na tarde antes de começar a sessão formal de votações, ocorre a reunião entre câmaras. Esta reunião é mais uma oportunidade para a negociação daquelas moções prioritárias.

O interessante é que a moção pode sofrer alterações em relação ao seu texto original antes de ir para a sessão formal de votação. Além disso, as moções podem ganhar novos apoiadores formais, podem ser mescladas com outras moções, ou podem simplesmente ser retiradas. Assim, durante a negociação, os membros propõem ajustes ao texto das moções, buscando chegar a um texto que possa ter o apoio da maioria de cada sub-câmara. Este processo permite que as moções mais “radicais”, ou seja, aquelas que representam apenas os interesses de uma câmara, possam ganhar um texto mais brando que possibilite a sua aprovação, ou que sejam retiradas do processo de votação, pois os seus proponentes já constataram que a mesma não seria aprovada em votação.

Isso faz com que, no momento da votação, as moções tenham um alto índice de aprovação (Tabela 1), contrariando a idéia mais comum de que é muito difícil tomar decisões quando o método utilizado é o do consenso. Todo este processo de negociação entre câmaras será mais bem investigado posteriormente, com base em alguns exemplos de moções submetidas à AG 2008.

	AG 2005	AG 2008	2005 + 2008
Moções apresentadas para votação	30	38	68
Moções aprovadas	23	33	56
Taxa de aprovação	77%	87%	82%

Tabela 1 – Taxa de aprovação de moções nas AGs 2005 e 2008

A AG de 2005, realizada em Manaus, foi um marco para o FSC, pois foi a primeira a ser realizada fora do país sede da organização, assim como a primeira a acontecer em um país do hemisfério sul.

Previamente a AG 2005, foram apresentadas 40 moções, sendo quinze de membros da câmara ambiental, quinze da câmara econômica, e dez da câmara social. Destas, dez foram retiradas durante o processo de negociação e, portanto, apenas 30 foram submetidas para a aprovação na AG, sendo 23 aprovadas e sete reprovadas. As taxas de aprovação e reprovação, de acordo com a câmara responsável por submeter a moção, são apresentadas na Tabela 2.

Na AG 2005, não foi verificado nenhum tipo de dominação de uma câmara em relação às demais, a considerar os números de aprovação de moções. Pelo contrário, o número de moções aprovadas da câmara econômica (7) foi igual ao da câmara social, e um pouco inferior ao da câmara ambiental (9). A taxa de aprovação da câmara econômica, entretanto, foi inferior (47%) às taxas das demais câmaras (60% na ambiental e 70% na social), já que duas moções foram reprovadas e seis foram retiradas. Destas seis que foram retiradas, quatro foram incorporadas em uma moção mais ampla referente a alterações nos P&C do FSC.

Câmara do proponente	Previamente Apresentadas		Aprovadas			Reprovadas			Retiradas		
	N	%	N	% das aprovadas	Taxa de aprovação	N	% das reprovadas	Taxa de reprovação	N	% das retiradas	Taxa de repro
Total	40	100%	23	100%	58%	7	100%	18%	10	100%	25%
Câmara Econômica	15	38%	7	30%	47%	2	29%	13%	6	60%	40%
Econômica Norte	3	8%	2	9%	67%	1	14%	33%	0	0%	0%
Econômica Sul	12	30%	5	22%	42%	1	14%	8%	6	60%	50%
Câmara Ambiental	15	38%	9	39%	60%	3	43%	20%	3	30%	20%
Ambiental Norte	10	25%	7	30%	70%	3	43%	30%	0	0%	0%
Ambiental Sul	5	13%	2	9%	40%	0	0%	0%	3	30%	60%
Câmara Social	10	25%	7	30%	70%	2	29%	20%	1	10%	10%
Social Norte	1	3%	1	4%	100%	0	0%	0%	0	0%	0%
Social Sul	9	23%	6	26%	67%	2	29%	22%	1	10%	11%

Tabela 2 – Resultado das moções da AG 2005, de acordo com a câmara e sub-câmara do proponente

A Câmara Social, por sua vez, apesar de ter apresentado um menor número de moções (10), foi a câmara que teve a maior taxa de aprovação (70%), sendo que duas moções foram reprovadas na votação, e uma foi previamente retirada pelo proponente.

As duas moções da câmara social que foram reprovadas na AG 2005 foram alvo de um intenso debate e, durante a sessão formal da AG, não encontraram sinal de consenso no sistema “*show of cards*”, e foram decididas em votação. Uma delas, a moção 64, foi apresentada por um membro da Câmara Social Sul que é bastante conhecido no sistema, e que inclusive era membro do conselho diretor em 2005. Esta moção chegou à AG com o seguinte texto:

Título: Moção para adicionar um novo tipo de certificação: Certificação de Compra Responsável.
Texto da Moção: A Assembléia Geral resolve estabelecer uma certificação de terceira parte denominada Certificação de Compra Responsável. Para alcançar isso, o FSC irá desenvolver em “x” meses o sistema de implementação correspondente.

Quadro 1 – Texto original da moção 64, submetida à AG 2005 (FSC, 2005b, tradução nossa).

Este é um tema polêmico, pois é tipicamente uma reivindicação dos atores dos países do Sul que demandam das empresas compradoras do Norte um maior comprometimento com os fornecedores dos países em desenvolvimento. O ponto central desta contestação é o fato de que algumas grandes empresas compradoras, localizadas especialmente na Europa, compram apenas um pequeno volume de produtos certificados e fazem uma grande publicidade com o FSC, ainda que a maior parte de suas compras ainda venha de florestas não certificadas. Os atores do Sul contestam esta situação, pois não existe nenhum mecanismo no FSC que identifique este nível de comprometimento dos grandes compradores, fazendo com que a demanda por produtos certificados nos países em desenvolvimento permaneça pequena.

Durante a AG, o proponente negociou com diversos atores e alterou o texto para submeter a moção para votação. O texto alterado (Quadro 2) apresenta uma proposta mais branda, não mais requisitando o desenvolvimento do sistema, mas sim um estudo exploratório sobre as implicações de se adotar um sistema como este. Ou seja, durante a negociação, o proponente percebeu que enfrentaria oposição e, portanto, abrandou o texto da moção na expectativa de conseguir aprová-la.

<p>Título: Moção para conduzir um estudo de viabilidade para o estabelecimento de um sistema de certificação de compra responsável, ou mecanismo similar.</p>
--

<p>Texto ALTERADO da Moção: A Assembléia Geral resolve solicitar ao Conselho Diretor do FSC que conduza um estudo de viabilidade para estabelecer um sistema de compra responsável, ou mecanismo similar.</p>
--

Quadro 2 – Texto final alterado da moção 64, submetida à AG 2005 (FSC, 2005b, tradução nossa).

Esta moção foi formalmente apoiada por outros três membros do FSC: um da Câmara Social Sul, um da Câmara Econômica Sul e um da Câmara Ambiental Norte, sendo este último o presidente do Conselho Diretor do FSC – e, portanto, alguém com bastante influência no sistema. Mesmo com toda a negociação feita pelo proponente e seus apoiadores, e ainda que um proponente e um apoiador fossem do Conselho Diretor, a moção enfrentou resistência na sessão formal da AG e foi para votação em cédulas. Na votação, 71,82% dos membros presentes foi favorável a moção. Na Câmara Social, a moção foi apoiada por 81% dos membros, na Ambiental recebeu 87% de votos favoráveis, entretanto, na Câmara Econômica, 52% dos membros se opôs a aprovação da moção e, portanto, ela foi reprovada já que não teve maioria nas três Câmaras. A Câmara Econômica reúne como membros tanto os produtores florestais dos países em desenvolvimento, como os compradores dos países desenvolvidos, estes geralmente representados em maior número. Esta desproporção foi decisiva para que as empresas compradoras de produtos florestais conseguissem reprová-la na moção 64 na AG 2005.

A AG de 2008, realizada na Cidade do Cabo, África do Sul, foi a primeira a ser realizada no continente Africano, em uma clara intenção de ampliar a certificação FSC neste continente. Talvez pelo fato de ser uma localização central para os países em desenvolvimento, esta foi a primeira Assembléia do FSC que contou com a participação de mais membros do Sul (61%) do que do Norte (31%). Ao todo, 257 pessoas participaram da AG 2008, sendo 53 observadores, 43 membros não representativos (pessoas que trabalham em organizações filiadas, mas que não são o representante designado da organização), 70 membros representando organizações e 91 membros individuais. Assim, o número de membros com direito a voto, que é a soma dos membros individuais e dos membros representando organizações, foi 161, distribuídos entre as câmaras conforme a Tabela 3. Importante ressaltar que membros que, por algum motivo, não podem participar

presencialmente da Assembléia, podem enviar procurações por membros presentes e, portanto, o número de votantes pode ser maior do que o número de presentes.

Câmaras	n	%
Membros do Norte	63	39%
Membros do Sul	98	61%
Econômica	65	40%
Econômica Norte	29	18%
Econômica Sul	36	22%
Ambiental	57	35%
Ambiental Norte	21	13%
Ambiental Sul	36	22%
Social	39	24%
Social Norte	13	8%
Social Sul	26	16%
Total	161	100%

Tabela 3 – Participação de membros na AG 2008

Previamente à AG 2008, os membros submeterem 65 moções (ver Tabela 4). Destas, apenas 38 foram levadas para a sessão formal da AG, já que 27 foram retiradas durante as negociações. A Câmara que mais submeteu moções foi a Econômica (32), seguida da Ambiental (17) e da Social (12). A Câmara Econômica foi também a que mais retirou moções durante as negociações (21). Em 2008 houve uma novidade na submissão de moções: o Conselho de Diretores submeteu quatro moções em nome do Conselho, ou seja, em uma representação multicâmera.

Novamente, em se considerando apenas a taxa de aprovação de moções de cada uma das câmaras, não foi verificada dominância por parte da Câmara Econômica. O número de moções aprovadas por cada uma das câmaras foi bastante semelhante (Econômica = 9, Ambiental = 11 e Social = 9), mas a taxa de aprovação da câmara social foi expressiva (75%), mesmo sendo a Câmara com menor número de membros representados. Aliás, a sub-câmara Social Norte, com apenas treze membros presentes, foi capaz de aprovar todas as seis moções apresentadas. O Conselho Diretor também aprovou 100% das moções submetidas. A Tabela 4 abaixo sintetiza os resultados das moções de 2008.

Câmara do Proponente	Previamente apresentadas		Aprovadas			Reprovadas			Retiradas		
	N	%	N	% das aprovadas	Taxa de aprovação	N	% das reprovadas	Taxa de reprovação	N	% das retiradas	Taxa de retiro
Total	65	100%	33	100%	51%	5	100%	8%	27	100%	42%
Câmara Econômica	32	49%	9	27%	28%	2	40%	6%	21	78%	66%
Econômica Norte	8	12%	2	6%	25%		0%	0%	6	22%	75%
Econômica Sul	24	37%	7	21%	29%	2	40%	8%	15	56%	63%
Câmara Ambiental	17	26%	11	33%	65%	2	40%	12%	4	15%	24%
Ambiental Norte	16	25%	10	30%	63%	2	40%	13%	4	15%	25%
Ambiental Sul	1	2%	1	3%	100%		0%	0%		0%	0%
Câmara Social	12	18%	9	27%	75%	1	20%	8%	2	7%	17%
Social Norte	6	9%	6	18%	100%		0%	0%		0%	0%
Social Sul	6	9%	3	9%	50%	1	20%	17%	2	7%	33%
Conselho de diretores do FSC	4	6%	4	12%	100%	0	0%	0%	0	0%	0%

Tabela 4 – Resultado das moções da AG 2008, de acordo com a câmara e sub-câmara do proponente

Assim como na AG 2005, a Câmara Ambiental foi a que mais aprovou moções, com destaque para a sub-câmara Ambiental Norte que, somando os resultados de 2005 e 2008, aprovou dezessete moções. Esse número é maior do que todas as moções aprovadas pela Câmara Econômica nas duas assembléias, e o mesmo vale para a Câmara Social. Estes valores, organizados no Gráfico 1 abaixo, demonstram uma influência superior da sub-câmara Ambiental Norte no sistema FSC, em relação às demais.

Gráfico 1 – Aprovação de moções por sub-câmara nas AGs de 2005 e 2008

Esta maior influência da sub-câmara Ambiental Norte pode ser justificada pelo fato de que muitas organizações internacionais ambientalistas possuem suas sedes nos países desenvolvidos, mas desenvolvem boa parte de suas atividades nos países em desenvolvimento. Assim, os membros que vão para as AGs são provenientes de países em desenvolvimento, mas apresentam moções com base em suas ações nas diversas partes do mundo. Além disso, essas organizações são muito bem estruturadas para participar deste tipo de reunião internacional, geralmente com equipes grandes e compostas por técnicos experientes que conseguem dialogar tanto com o interesse de atores de países desenvolvidos, quanto com os de países em desenvolvimento, já que possuem atividades em ambos. Destas dezessete moções aprovadas nas últimas duas assembléias, onze foram apresentadas por organizações ambientalistas internacionais que possuem atividades em países em desenvolvimento (WWF, Greenpeace, FERN e Rainforest Group Nepenthes). Na AG 2008, a

WWF estava com uma equipe de onze pessoas de nove países diferentes, e o Greenpeace estava representado por oito pessoas de sete países.

Apesar de, como vimos anteriormente, um maior número de membros presentes não representar necessariamente maior número de votos, o fato de uma organização participar com uma equipe grande, diversa e bem preparada, facilita o processo de negociação das moções com os demais membros.

Mesmo sendo verificada uma maior capacidade da sub-câmara Ambiental Norte de aprovar moções, isso não significa que o processo de aprovação não dependa de uma efetiva estratégia de negociação. Em 2005 houve um intenso debate, promovido por organizações ambientalistas, que questionou a continuidade da certificação de plantações florestais homogêneas pelo FSC, alegando que essas áreas causam diversas consequências socioambientais negativas. Neste período, uma série de estudos e publicações foi lançada, na intenção de dar publicidade a estas consequências e convencer o FSC de que continuar certificando plantações seria um risco a sua imagem e reputação. Na AG de 2002, uma moção foi aprovada, determinando ao FSC que fizesse um processo de revisão de sua política de certificação de plantações florestais. Este processo de revisão foi então iniciado em 2003.

Na AG 2005, organizações ambientalistas da Europa promoveram uma ampla campanha para que fosse aprovada uma moção (Quadro 3) que decretaria uma moratória em novas certificações de plantações florestais, até que o processo de revisão do FSC estivesse finalizado.

Título: Moratória na Certificação de Plantações
Texto da Moção: A Assembléia Geral decide que o FSC pare de certificar plantações até que o processo de “revisão de plantações” seja finalizado.

Quadro 3 – Moção 26 submetida à AG 2005 (FSC, 2005b, tradução nossa)

Esta moção foi apresentada por uma organização ambientalista européia chamada Robin Wood e foi formalmente apoiada por outras duas organizações ambientalistas da sub-câmara ambiental norte. Uma reunião paralela (*side-event*) foi promovida para apresentar aos membros do FSC os impactos negativos das plantações florestais. Além disso, diversas manifestações formais foram submetidas por membros do FSC recomendando a aprovação desta moção.

Entretanto, esta é uma moção que claramente não consegue apoio na Câmara Econômica, já que diversas empresas, tanto produtoras florestais como compradores de

produtos florestais, dependem de plantações florestais. A moratória, se aprovada, geraria impactos ao longo de toda a cadeia produtiva, e seria um reconhecimento público do FSC a respeito dos impactos de plantações. A organização proponente e seus apoiadores utilizaram muita informação em estudos e relatórios, mas não estavam abertos a negociações com demais membros das outras câmaras do FSC. A evidência disso é que o texto que foi submetido para votação foi exatamente aquele apresentado previamente à AG, sem nenhuma modificação feita ao longo do processo de negociação. Isso levou a uma rejeição massiva na votação, quando apenas 21,37% dos votos foram favoráveis a esta moção. Na Câmara Econômica, esta moção teve uma rejeição de 95% dos membros.

5.3. Disputas pela construção do consenso

A negociação pela aprovação de moções é um processo marcado pela busca de consenso como única alternativa para a aprovação de uma medida que aproxime as políticas e procedimentos do sistema aos interesses de um determinado grupo. Propostas radicais, com pouca abertura para a negociação com os demais atores, costumam ser reprovadas por não contemplarem os diferentes interesses que compõem a arena de negociação. Em 2008, das 33 moções aprovadas, 24 (73%) tiveram seu texto alterado em resultado da fase de negociação entre as câmaras. Por outro lado, das 32 moções reprovadas (5) ou retiradas (27), apenas três (9%) tiveram seu texto alterado. Isso demonstra que o processo de negociação e ajuste do texto da moção a ser submetido para apreciação da AG é uma prática já estabelecida entre os membros do FSC, fundamental para a aprovação de moções. Os atores que participam do FSC já aprenderam isso e utilizam estratégias para, através do processo de negociação, aprovar alterações que aproxime o FSC dos interesses de seus grupos.

Analisar a evolução temporal de alguns temas nas AGs do FSC possibilita um melhor entendimento do processo pelo qual os interesses dos diferentes atores são confrontados durante as negociações pela aprovação de moções. Temas que são discutidos recorrentemente nas AGs representam contestações de um grupo específico, que encontram divergência nos interesses dos demais grupos e, portanto, não conseguem ser facilmente resolvidas.

Um destes temas recorrentes é a questão da inserção de critérios de desempenho social nas empresas que possuem certificação FSC de cadeia de custódia. Conforme

mentionado no Capítulo 2, apenas a certificação de manejo florestal possui critérios socioambientais de produção. A certificação de cadeia de custódia garante unicamente o processo de rastreabilidade do produto, não havendo nenhum tipo de exigência socioambiental às empresas que buscam esta certificação. A argumentação do FSC sobre esta questão geralmente se baseia no fato de que o objetivo do FSC é melhorar as condições socioambientais da exploração florestal. Sob esta lógica, uma indústria localizada em um centro urbano, a quilômetros de distância de qualquer área florestal, ficaria fora do escopo deste objetivo e, portanto, não deveria ser alvo de critérios socioambientais.

Entretanto, este fato também causa uma situação de grande desconforto para o FSC ao longo da cadeia produtiva, pois torna possível que um produto certificado seja beneficiado em uma indústria altamente poluidora, ou com condições degradantes de trabalho. Alguns casos de indústrias de celulose certificadas no Brasil que poluem os rios; e de fábricas de móveis certificadas na China que utilizam trabalho infantil e condições análogas à escravidão são sempre citados nos debates sobre este tema. O resultado prático disso é que, quando um consumidor escolhe um produto certificado, ele não tem nenhuma garantia de que o produto seja totalmente livre de problemas socioambientais em sua cadeia produtiva. A única garantia do sistema de certificação é que, em sua origem na floresta, o produto foi manejado de acordo com os critérios socioambientais do FSC.

Este tema aparece de forma recorrente nas AGs do FSC. Do lado ambiental, em 2005 foi aprovada uma moção que determina ao FSC que realize um estudo de viabilidade sobre a inclusão de critérios ambientais na certificação de cadeia de custódia de fábricas de papel e celulose. Curiosamente esta moção foi proposta por um membro da sub-câmara econômica norte, representante de uma empresa canadense de papel e celulose, com o apoio formal de dois membros da câmara ambiental. Mais do que uma preocupação ambiental, o fato de ter sido proposta por uma empresa canadense demonstra a preocupação com a competição com empresas de papel e celulose localizadas em países onde as restrições legais em relação a disposição e tratamento de efluentes não seja tão alta quanto no Canadá.

Mas é o lado social deste tema que evidencia de forma mais clara o confronto de interesses entre câmaras e as estratégias de negociação utilizadas. Na AG 1999, realizada em Oaxaca, México, membros da câmara social apresentaram a seguinte moção:

Título: Moção para a inclusão do trabalhador (labour) no FSC
Texto da Moção: O FSC deve tomar uma posição proativa para incluir em suas atividades os

trabalhadores e/ou suas organizações representativas, onde existentes. Isso inclui:

- Integração entre critérios e indicadores sociais que cobrem temas trabalhistas nos padrões nacionais e regionais;
- Clara consideração das convenções fundamentais da OIT nas avaliações de certificação;
- Certificadoras devem envolver trabalhadores florestais e/ou suas organizações representativas nos processos de consulta pública a atores interessados.

Quadro 4 – Moção 40 submetida à AG 1999 (FSC, 1999, tradução nossa).

O texto acima é a versão final da moção, que foi aprovada em 1999 por consenso através do sistema “*show of cards*”. Não é possível comparar este texto com o texto da moção original que foi apresentada previamente à AG, pois este texto original não se encontra publicamente disponível. Entretanto, no relatório da AG 1999, é especificado que esta moção foi alterada durante o processo de negociação (FSC, 1999, p.13). Em 2002 o FSC lançou uma política interna recomendando a inclusão das convenções fundamentais da OIT em todos os padrões nacionais e regionais de certificação florestal (FSC, 2002). Entretanto, a abordagem do FSC para esta moção foi de aplicá-la apenas nas áreas de manejo florestal, nada sendo feito em relação à certificação de cadeia de custódia. Esta foi uma interpretação da equipe do FSC naquela época, já que o texto da moção não especifica se ela se aplicaria apenas às atividades em áreas de manejo florestal, ou se incluiria também as certificações de cadeia de custódia.

O membro da Câmara Social que foi apoiador formal da moção 40 aprovada em 1999 é o representante da Federação Internacional do Trabalhador da Construção e Madeira (FITCM) e, portanto, sua preocupação não é restrita aos trabalhadores florestais, já que a sua base de representação inclui também trabalhadores das indústrias que beneficiam produtos de madeira. Este membro apresentou na AG de 2005 uma moção com exatamente o mesmo título, mas especificando que as convenções internacionais da OIT deveriam ser incluídas também nas certificações de cadeia de custódia, conforme o texto da moção 45 apresentado abaixo:

Título: Moção para a inclusão do trabalhador (labour) no FSC

Texto da Moção: No futuro, todos os certificados FSC (manejo florestal e cadeia de custódia) serão emitidos na condição que as Convenções OIT se apliquem a todos os trabalhadores envolvidos na produção, comercialização, processamento, manufatura, ou alguma outra forma de manipulação de madeira e produtos certificados.

O Conselho Diretor do FSC deverá desenvolver uma estratégia para garantir o envolvimento de todos os grupos interessados no processo decisório e definição da nova norma.

Esta nova norma deverá se tornar efetiva no máximo em 2009.

Quadro 5 – Texto original da moção 45, submetida à AG 2005 (FSC, 2005b, tradução e grifo nosso).

Esta moção causou um intenso debate entre as câmaras na AG 2005. A câmara econômica não aceitaria a moção com o texto da forma que se encontrava, pois o mesmo implicaria em um aumento nos custos de produção das indústrias de beneficiamento, e um aumento do custo de certificação de cadeia de custódia, já que as equipes de avaliação passariam a ter que avaliar também o cumprimento às convenções fundamentais da OIT. Durante a negociação o texto foi alterado para a seguinte versão que foi submetida à votação da AG 2005:

Título: Moção para a inclusão do trabalhador (labour) no FSC

Texto da Moção: O FSC deverá conduzir um estudo de viabilidade sobre as opções para incorporar o atendimento às convenções da OIT nos requisitos de certificação de cadeia de custódia, avaliando em detalhes os impactos econômicos e operacionais, e os ganhos de mercado associados.

Considerações também devem ser dadas às condições e implicações que afetem certificações de cadeia de custódia em indústrias pequenas, familiares ou comunitárias em países em desenvolvimento.

Quadro 6 – Texto final alterado da moção 45, submetida à AG 2005 (FSC, 2005b, tradução e grifo nosso).

O texto final deixa claro que a intenção é mesmo incluir o cumprimento das convenções fundamentais da OIT nas certificações de cadeia de custódia, limpando qualquer menção a questões relacionadas ao manejo florestal. A alteração do objeto requerido pela moção, que passou de um condicionante integral para um estudo de viabilidade, demonstra que o texto original enfrentou resistência nas demais câmaras, levando o proponente a elaborar um texto mais brando, que não geraria nenhuma consequência em termos de custos para o setor privado no curto prazo.

O final da primeira frase e a segunda frase do texto da moção, especialmente os termos sublinhados no Quadro 6, representam claramente o resultado de uma negociação que

procurou incorporar os interesses dos diversos atores que poderiam ser contrários a moção: as empresas e os representantes de comunidades e pequenas indústrias, preocupados com os impactos econômicos que resultariam da implementação da moção em seu texto original. Resultado: a moção não precisou nem ir para votação em cédulas, sendo aprovada por consenso através do sistema “*show of cards*”.

Na AG de 2008, o representante da FITCM trouxe novamente o tema para discussão dos membros do FSC, apresentando a moção 39 com exatamente o mesmo título da moção 45 da AG 2005, e um texto muito semelhante ao seu original:

Título: Moção para a inclusão do trabalhador (labour) no FSC
<p>Texto da Moção: No futuro, só será possível emitir qualquer tipo de certificação FSC quando tiver sido examinado e garantido que ao menos as convenções internacionais da OIT (C87, C98, C29, C105, C100, C111 e C138) aplicam e são cumpridas para todos os trabalhadores das empresas afetadas.</p> <p>O Conselho de Diretores do FSC deve desenvolver uma estratégia correspondente, até o final de 2009 para garantir que todos os grupos afetados no processo de decisão sejam incluídos no desenvolvimento da nova norma. A nova norma entrará em vigor no máximo em 1º de janeiro de 2011.</p>

Quadro 7 – Texto original da moção 39 submetida à AG 2008 (FSC, 2008b, tradução nossa).

Novamente a moção enfrentou uma forte resistência da câmara econômica na AG 2008. Quando foi discutida por seus membros, na reunião de câmara prévia a sessão formal de votação da AG, esta moção foi completamente rejeitada. Em uma discussão que durou nove minutos, os membros da câmara econômica argumentaram contra a aprovação da moção com frases como: “[...] auditoria social é uma nova auditoria, adicionará pelo menos um dia a mais da auditoria de cadeia de custódia [...]”; “[...] isso vai aumentar muito o custo de certificação [...]”; Após o seguinte posicionamento, a discussão terminou com a unanimidade de todos os membros em votar contra a aprovação da moção 39.

“[...] se começarmos a adicionar critérios sociais na cadeia de custódia, a câmara ambiental vai querer também adicionar critérios ambientais na cadeia de custódia. Precisamos pensar no futuro e decidir o quanto queremos incrementar um padrão que é basicamente de rastreabilidade [...]”²⁹,

²⁹ Gravações feitas durante a reunião da câmara econômica, no dia 05 de dezembro de 2008. Tradução nossa.

Na reunião entre câmaras, realizada na tarde do dia 05 de dezembro, o proponente da moção 39 apresentou para os membros presentes o conteúdo e a intenção da moção. Em sua fala, que durou cerca de cinco minutos, mencionou que este tema já está quase fazendo aniversário de dez anos, já que foi primeiramente apresentado na AG 1999. Em seguida, menciona que o que está se pedindo, que se considerem as convenções internacionais da OIT nas certificações do FSC, é uma questão muito básica, pois estas convenções se referem a critérios mínimos para evitar situações inaceitáveis em empresas certificadas pelo FSC. O proponente cita um exemplo de uma empresa no Chile, certificada pelo FSC, que foi acusada por manter condições degradantes de trabalho. Menciona ser inaceitável que trabalhadores que fazem parte da cadeia produtiva do FSC não estejam protegidos pelas convenções fundamentais da OIT. Ao final, menciona que na AG de 2005 foi aprovada uma moção sobre o mesmo tema, que recomendava a realização de um estudo de viabilidade sobre a inclusão das convenções OIT na cadeia de custódia. Que este estudo demorou muito para ser feito, e que o FSC apresentou-o apenas um dia antes de começar a AG 2008, e que nos resultados fica clara a importância de se considerar esta questão para manter a credibilidade do FSC³⁰.

Ao abrir o tema para discussão dos membros presentes, o primeiro questionamento veio de um membro da câmara econômica sobre o aumento dos custos de certificação de cadeia de custódia que esta moção representaria, perguntando se o proponente tem condições de estimar quais seriam estes custos e quais seriam os impactos destes custos para a cadeia produtiva. O proponente respondeu rapidamente afirmando que, ainda que existam custos associados, é importante que se faça, pois vai aumentar a credibilidade do FSC.

Em seguida, outro membro da câmara econômica comenta que o problema está no texto da moção, e não na importância da questão, afirmando que ninguém naquela sala seria contrário às convenções fundamentais da OIT, mas aponta que o problema é a forma como a moção está escrita e os impactos que a sua implementação poderia causar. Finaliza sua fala se propondo a ajudar o proponente a reescrever a moção, afirmando categoricamente que, se ficar com o texto original, a moção não irá passar. Ao ser perguntado se aceitaria alterar o texto da moção, o proponente agradece a discussão e diz que vai analisar e que está aberto para conversar com os membros da câmara econômica.

O diálogo apresentado nos três últimos parágrafos foi gravado pelo autor durante a reunião entre câmaras da AG 2008, realizada um dia antes do início da sessão formal de votação da Assembléia. Nesta sequência de argumentos é possível identificar o processo de

³⁰ Gravação feita durante a reunião entre câmaras da AG 2008, realizada na tarde do dia 05 de dezembro. Tradução nossa.

confrontação dos interesses antagônicos da câmara social e da câmara econômica em relação ao tema em questão. O primeiro questionamento da câmara econômica vai direto ao ponto: a aprovação desta moção implica em maiores custos para as empresas certificadas. A resposta do proponente, mencionando que se trata de garantir a credibilidade do FSC, traz a discussão para o ponto que une o interesse de todos os membros que participam do sistema, já que a credibilidade é fundamental para o seu funcionamento. Este argumento faz com que outro membro da câmara econômica se mostre aberto a dialogar sobre a moção, diferentemente dos posicionamentos manifestados anteriormente na reunião da câmara econômica. Ele reconhece a importância do tema e se voluntaria para trabalhar com o proponente da câmara social em um texto mais brando, que pudesse vir a ser aprovado.

Na sessão formal de votação da AG 2008, a moção 39 foi apresentada com o seguinte texto:

Título: Moção para a inclusão do trabalhador (labour) no FSC
<p>Texto da Moção: O FSC deve desenvolver um mecanismo para incorporar as convenções fundamentais da OIT para todos os certificados de manejo florestal imediatamente (C87, C98, C29, C105, C100, C111 e C138).</p> <p>A “Política de Associação” do FSC deverá incorporar o requisito de que todas as empresas que possuam certificado de cadeia de custódia, ou qualquer outro certificado, devem estar em conformidade com as convenções fundamentais da OIT. A verificação de falhas no cumprimento de tais convenções deverá resultar no cancelamento da associação e de todos os direitos relacionados à conformidade com critérios do FSC, ex: a perda da certificação.</p>

Quadro 8 – Texto final alterado da moção 39 submetida à AG 2008 (FSC, 2008b, tradução nossa).

Esta versão final demonstra novamente o resultado de um processo de negociação que teve como objetivo chegar a um acordo que pudesse contemplar os diferentes interesses, e conseqüentemente ser aprovado na votação. A primeira parte contém uma formulação bastante exigente no que se refere à adoção das convenções fundamentais da OIT nas áreas de manejo florestal certificadas pelo FSC. Esta questão não encontrou grande resistência na câmara econômica, onde as preocupações se concentraram nos custos adicionais às certificações de cadeia de custódia. Ao mesmo tempo, a segunda parte da moção reduz a exigência em relação à adoção das convenções nas certificações de cadeia de custódia, tirando este requisito dos critérios de certificação e colocando-o na política de associação do FSC. É

bem provável que esta redação final tenha sido o resultado de uma argumentação do tipo: *Tudo bem, eu aceito reduzir a exigência na cadeia de custódia, mas para isso vamos aumentar a restrição no manejo florestal* – sendo da parte do proponente da câmara social; ou: *Tudo bem, eu aceito aumentar a restrição no manejo florestal se você reduzir a exigência na cadeia de custódia* – sendo da parte do negociador da câmara econômica.

Utilizar a política de associação do FSC para ser o mecanismo que incorporaria as convenções fundamentais da OIT foi uma saída bastante prática para o dilema que estava posto. Esta política de associação define os critérios para que uma empresa possa assinar um contrato de certificação FSC e utilizar a mensagem e logo do FSC em seus produtos e campanhas publicitárias. É por meio desta política que o FSC lida com questões que não fazem parte dos critérios de certificação, mas são importantes para garantir a credibilidade do selo, como o envolvimento de empresas certificadas em corrupção ou outras atividades contrárias aos objetivos do sistema. Ao se identificar algum problema desta natureza, o FSC pode, por meio desta política, cancelar o certificado de uma empresa, ainda que ela esteja cumprindo com os critérios de certificação.

Ainda que não seja o cenário ideal para os representantes dos trabalhadores florestais, pois não cria um instrumento de auditoria independente e periódica sobre as condições de trabalho nas indústrias certificadas, ao menos estabelece um mecanismo que poderá ser utilizado pelos sindicatos na negociação com empresas certificadas onde existirem problemas de conformidade com as convenções da OIT. Com esta alternativa, eliminou-se o problema do aumento de custos nas auditorias de cadeia de custódia, pois não haverá novos critérios a serem verificados pela equipe de auditores. Ao mesmo tempo, a implementação desta moção só se tornará um problema para aquelas empresas que realmente possuem condições degradantes de trabalho. As demais, geralmente aquelas que operam em países onde as restrições legais são superiores as convenções da OIT, não serão impactadas de nenhuma forma.

Na sessão formal de votação, o debate sobre a moção 39 se iniciou com uma apresentação de seu proponente. Em uma fala limitada em três minutos e meio, o membro da câmara social inicia a apresentação com um comentário irônico, dizendo que ele estava ali para comemorar o aniversário de nove anos de uma criança, e que esta criança é a defesa dos direitos dos trabalhadores que atuam na cadeia de produtos certificados FSC – em menção ao fato de que este tema foi apresentado pela primeira vez em uma moção na AG 1999. Em seguida apresenta fotos de trabalhadores de empresas certificadas trabalhando em condições degradantes que ferem as convenções fundamentais da OIT. Em seguida, explica que essas

convenções são muito antigas e representam critérios mínimos que garantem proteção aos trabalhadores em condições realmente inaceitáveis. O proponente termina sua fala com um chamado aos membros do FSC para aprovar a moção.

Em seguida, o facilitador da sessão abre o tema para discussão dos membros. A primeira fala foi de um membro da câmara econômica norte que, curiosamente, apoiou a moção:

“Eu apoio fortemente a aprovação desta moção, pela razão de que eu acredito que o mau tratamento de trabalhadores em situações de cadeia de custódia denigre o valor do logo do FSC e de todo o sistema FSC, e nós precisamos proteger o valor do que conquistamos nos últimos anos e, por esta razão, eu solicito que vocês também apóiem esta moção.”³¹

Em seguida, a discussão segue com uma série de manifestações a favor da moção por parte de membros da câmara social, e uma manifestação em pró da moção de um representante do Greenpeace, câmara ambiental norte, que menciona ter analisado profundamente o texto da moção para saber exatamente quais eram as convenções da OIT que estaria sendo incluídas no sistema FSC. Ela então cita todas as convenções fundamentais e finaliza dizendo: “[...] eu acho que essas são mazelas fundamentais enraizadas em nosso sistema e por isso eu vou votar em favor desta moção.”. Não houve nenhuma manifestação contrária a moção por parte de nenhum membro, seja da câmara econômica ou de qualquer outra.

Ao final das manifestações, o proponente tem mais um tempo para uma última mensagem, na qual ele agradeceu os comentários favoráveis à moção, reforçou que o tema já está em discussão há quase dez anos, e terminou com a seguinte mensagem: “[...] não podemos mais discutir este tema, precisamos agir! E por isso eu solicito o seu forte apoio”. O facilitador então abriu a sessão de votação no sistema “show of cards”, quando a imensa maioria dos membros presentes levantou o cartão verde e, assim, a moção foi aprovada diretamente, sem precisar de votação em cédulas.

O fato de apresentar uma terceira moção sobre o tema, mantendo exatamente o mesmo título e com textos muito semelhantes, demonstra uma forte insistência deste grupo (trabalhadores florestais) em relação às condições sociais dos trabalhadores de empresas certificadas, em especial nas empresas certificadas em cadeia de custódia. Além da insistência, percebe-se uma confiança no sistema, acreditando que aos poucos, por meio de

³¹ Gravação feita durante a sessão formal de votação da AG 2008, realizada no dia 07 de dezembro de 2008.

pequenas conquistas consecutivas ao longo das AGs, o grupo alcançaria gradativamente o seu objetivo de incorporar ao menos as convenções fundamentais da OIT em todo o sistema FSC.

O processo de negociação que resultou na aprovação da moção 39 da AG 2008 é bastante simbólico, pois o tema possui um histórico de evolução de quase dez anos e isso permite que se identifiquem as conquistas gradativas de um grupo de interesse cujo objetivo é facilmente identificado. Este processo é também muito representativo de toda a negociação que acontece durante uma AG do FSC: para cada moção apresentada, um processo semelhante a este se desenvolve durante os dias que antecedem a sessão formal de votação, culminando na aprovação ou não da moção por parte dos membros do FSC. Característica comum destas negociações é a disposição dos proponentes para discutir o conteúdo e as implicações de sua proposta, escutar as reações dos atores das demais câmaras, e trabalhar conjuntamente com eles para elaborar uma proposta que contemple, ainda que parcialmente, os diversos interesses envolvidos no tema em questão.

O desenrolar deste processo faz com que os interesses de cada grupo se tornem conhecidos por todos. Esta é uma negociação marcada pela transparência de interesses, onde o posicionamento de cada grupo sobre o tema é apresentado, debatido e, quando possível, busca-se uma forma de encaminhamento que contemple o interesse de um grupo, e não conflite com os interesses dos demais. O resultado desta negociação é, necessariamente, um acordo entre as partes cujo produto – o texto final das moções aprovadas – geralmente não representa de forma integral o objetivo de um grupo, mas sim, o melhor possível dentro dos limites que foram estabelecidos e comunicados abertamente pelos demais grupos.

Por meio deste desenho institucional, cujo mecanismo de tomada de decisões permite o acesso e a participação dos diferentes grupos interessados, as moções aprovadas representam ações que foram reconhecidas por todos como algo importante para a continuidade do sistema. Este reconhecimento é justamente o ponto central da legitimidade dada por cada um destes atores ao FSC, pois as decisões tomadas nas AGs moldam a configuração do sistema e a forma como ele será operado ao longo da cadeia produtiva. Por ter participado destas decisões, os atores reconhecem que as alterações que serão feitas no sistema estão de acordo com seus interesses e objetivos, fortalecendo a percepção de que as ações desta entidade são desejáveis e apropriadas (SUCHMAN, 1995).

6. LEGITIMIDADE E CONTESTAÇÃO

A dinâmica de funcionamento institucional do FSC, especialmente no que tange o seu processo de tomada de decisões, é muito peculiar desta organização, pois resulta de seu próprio processo de formação. Desde as primeiras discussões para a criação de um sistema de certificação florestal, no início da década de 1990, a intenção era criar um mecanismo de mercado que pudesse solucionar o problema coletivo da exploração florestal predatória (BARTLEY, 2007). Da forma como foi concebida, a solução para este problema não poderia partir de um setor apenas, independente dos demais que participavam da discussão. Isso porque este problema era marcado por contestações da sociedade civil sobre a atuação do setor privado, que só seriam contidas por meio de um desenho institucional que pudesse envolver de forma efetiva os atores que se sentiam afetados pelo problema.

Portanto, a institucionalização do FSC não foi, como muitos autores argumentam, uma resposta do mercado para um problema de assimetria de informações, mas sim uma resposta a uma contestação política da sociedade civil, que acabou moldando um novo mercado para produtos de origem florestal. Assim como Bartley (2007) demonstrou que a criação do FSC não poderia ser explicada unicamente pela abordagem baseada na lógica do mercado, tampouco é suficiente esta linha de argumentação para explicar a dinâmica atual de funcionamento do FSC. A análise dos processos de tomada de decisões, onde os diversos interesses são confrontados em uma arena de negociações, demonstra que o FSC, mesmo quinze anos após a sua criação, funciona por meio de uma dinâmica que Bartley (2007, p. 338) chamaria de “construção política das instituições de mercado”. Esta construção permanece latente no FSC, pois as soluções para os problemas coletivos são formadas por meio de dinâmicas político-institucionais, onde novas instituições são criadas para resolver os conflitos existentes entre os interesses diferenciados de cada ator social envolvido.

A interação entre estes atores acontece de forma institucionalizada em uma arena de negociação política que é a Assembléia Geral do FSC. Esta arena se aproxima bastante da definição de “campos bourdieusianos”, onde os diversos atores se posicionam de forma hierárquica de acordo com a quantidade de capital disponível (BOURDIEU, 2001; 2005). Cada ator que interage neste campo possui seus interesses e objetivos próprios, e utiliza constantemente suas estratégias e habilidades sociais para obter um melhor posicionamento no campo, e conseqüentemente conseguir alcançar seus objetivos. Em consonância com o

conceito proposto por Fligstein (2001b), os atores que fazem parte do FSC desenvolvem habilidades sociais que são utilizadas para induzir a cooperação dos demais, na intenção de se estabilizar o campo por meio de um balanço de poderes entre todos os atores envolvidos.

Extrapolando os conceitos de Fligstein (2001a) – utilizados em suas análises da interação entre empresas que atuam em um mesmo mercado – observa-se que é o relacionamento entre os atores do FSC, o seu posicionamento no campo e a forma como cada ator interpreta a ação do outro, que definem a configuração e o funcionamento do sistema. Ainda que não sejam empresas competindo entre si – como é o caso nas análises de Fligstein – dentre os atores que formam o FSC também existem os “incumbentes” e os “desafiadores”, que interagem entre si na negociação das moções buscando a estabilidade social do sistema. Como demonstrado com os números de aprovação de moções por parte das grandes organizações ambientalistas internacionais, alguns membros do FSC detêm um maior poder em relação aos demais, ainda que o poder de voto seja distribuído igualitariamente entre as câmaras. Este maior poder dos atores “incumbentes” é proveniente de um maior acúmulo de capitais e habilidades sociais, que são utilizados para aumentar a sua influência sobre o sistema.

Uma organização como o Greenpeace, por exemplo, acumula um enorme capital político no sistema, pois a sua participação e apoio é imprescindível para o FSC manter a sua credibilidade e diferenciação em relação aos demais sistemas de certificação. Este apoio é, portanto, também de interesse dos grandes grupos empresariais que participam do sistema, pois sabem que, se o Greenpeace sair, a credibilidade do FSC no setor pode ser abalada. E, por isso, se esforçam para negociar as moções que são de interesse do Greenpeace. O fato de o Greenpeace atuar em diversos países do mundo, de seus representantes serem técnicos qualificados que conhecem a realidade destas diversas regiões e que têm experiência em outros espaços de negociação política internacional, confere a esta organização um conjunto de habilidades sociais que é importante para influenciar as decisões do FSC.

Neste caso, o que permite a estabilidade social do sistema é o fato de que os interesses do Greenpeace, e de demais atores “incumbentes”, só se tornam decisões do FSC quando os demais atores também reconhecem estes interesses como desejáveis e adequados. Ou seja, os atores “desafiadores” têm um papel importante de questionar os “incumbentes” e exercer seu poder de voto na busca por moções que atendam, ou ao menos não afetem, os seus próprios interesses.

As empresas, estejam elas posicionadas no campo como “incumbentes” ou “desafiadoras”, atuam no sistema pois acreditam que o FSC lhes proporciona ganhos, morais

ou econômicos. Para isso, entretanto, precisam estar dispostas a negociar com atores da sociedade civil para definir, em comum acordo, as normas que serão seguidas para obter a certificação. Esta disposição, e a habilidade social para fazer esta negociação, não são comuns na maior parte das empresas do setor privado. O desenvolvimento deste tipo de habilidade social proporciona às empresas um melhor posicionamento em outros campos onde atuam, especialmente aqueles onde questões de sustentabilidade e de responsabilidade social corporativa são valorizados (HOWARD-GRENVILLE; HOFFMAN; BHATTACHARYA, 2007).

Assim, ao participar do FSC, e interagir com organizações ambientalistas e movimentos sociais, as empresas não só contribuem para pautar a configuração do sistema, como também estão acumulando capitais e habilidades sociais que serão utilizados fora do sistema, no mercado onde atuam, seja na interação com seus competidores, ou com os outros atores locais, como governos, bancos e organizações locais. Esta interação entre os dois campos, interno e externo do FSC, configura uma situação evidente de “ponte entre campos”, conforme a definição de Howard-Grenville e seus colegas (2007, p. 205).

A existência desta ponte confirma a complementaridade de estudos que analisam o processo de legitimação do FSC ao longo do mercado de produtos florestais (CASHORE, 2002; BERNSTEIN; CASHORE, 2004), e estudos que analisem o processo interno de legitimação que acontece na esfera de tomada de decisão do sistema – como é o caso desta dissertação.

O caso da negociação pela inclusão das convenções fundamentais da OIT ilustra bem o processo pelo qual o FSC se legitima perante as representações dos trabalhadores florestais. Ao longo da cadeia produtiva, os trabalhadores e seus representantes interagem com as empresas certificadas demandando melhores condições de trabalho. As contestações pelo fato de que as indústrias de beneficiamento, que são certificadas em cadeia de custódia, não atendem às convenções fundamentais da OIT é um risco à legitimidade do sistema perante a este grupo de interesse. Esta contestação é canalizada por meio de sua esfera maior de representação, que é a Federação Internacional de Trabalhadores da Construção e Madeira (FITCM), organização que reúne as diversas confederações nacionais de trabalhadores e seus respectivos sindicatos. Esta contestação se materializa em uma moção que é apresentada na AG do FSC pelo representante da FITCM. Ela é então discutida, os demais interesses dos outros grupos são expostos e considerados na formulação de uma proposta que possa ser aprovada em votação. Ao ser aprovada, representa uma conquista para os representantes dos trabalhadores, ainda que não seja exatamente aquilo que se esperava. Ainda assim, esta

federação continua participando do FSC e levando o mesmo assunto para discussão, confiando que os avanços graduais são parte de um processo de construção. Ao manter-se como membro do FSC, a FITCM está legitimando o sistema, pois reconhece que os seus interesses estão ali sendo considerados. Esta legitimação acaba sendo uma sinalização para as confederações e os sindicatos locais de que a certificação FSC é algo desejável e apropriado.

Este é um processo de mão dupla, pois as contestações que acontecem ao longo da cadeia produtiva são também fundamentais para o processo de legitimação do sistema, pois é ali que emergem os questionamentos que se tornarão moções a serem discutidas na AG. Este vínculo da AG com o que ocorre em nível local, onde as empresas certificadas interagem com organizações ambientalistas e movimentos sociais, é evidente já que todas as moções têm a intenção de ajustar algum componente do sistema que não está sendo suficiente para responder a contestações de algum grupo social, ou para representar ganhos reais para o setor privado.

É justamente este objetivo de manter os diversos interesses continuamente contemplados na arena de negociação que mantém a estabilidade social do sistema. Os atores sabem que, se uma das câmaras, ou sub-câmaras, sentir que seus interesses não estão sendo contemplados, esta estabilidade pode ser ameaçada, fazendo com que o sistema perca sua credibilidade e deixe de ser eficiente.

Como depende diretamente da forma como a certificação FSC é implementada em campo, e dos resultados que ela representa para os diversos grupos, então a legitimidade do sistema nunca é estável, mas encontra-se em constante questionamento. Em seu trabalho sobre os tipos existentes de legitimidade organizacional, Suchman (1995) identificou três tipos possíveis de legitimidade: i) a legitimidade pragmática, que ocorre quando os atores reconhecem uma organização por que isso lhes trará ganhos, ou seja, com base em seu auto-interesse; ii) a legitimidade moral, que ocorre quando os atores reconhecem uma organização simplesmente porque há uma percepção de que isso é o mais correto a ser feito; e iii) a legitimidade cognitiva, que ocorre quando o reconhecimento da organização é visto como necessário ou inevitável, de acordo com alguma dinâmica cultural pré estabelecida (SUCHMAN, 1995, p. 582). Para o autor, estes três tipos de legitimidade caracterizam um gradiente de estabilidade, sendo a legitimidade pragmática a menos estável, e a cognitiva a mais estável das três.

Cashore (2002) utiliza estes conceitos para supor que os sistemas de governança não governamentais e orientados pelo mercado (NSMD) poderiam avançar nesta escala de estabilidade, conforme maior legitimidade fosse adquirida em suas audiências externas, e que

o objetivo principal para estes sistemas seriam alcançar uma situação de legitimidade cognitiva (CASHORE, 2002, p. 512). A análise feita nesta dissertação sobre a dinâmica de funcionamento do FSC rejeita esta possibilidade aventada por Cashore de que em algum momento o sistema irá atingir um nível de legitimidade cognitiva. A dinâmica que existe entre os questionamentos de grupos de interesse que ocorrem em nível local, onde o FSC é implementado, culminando em moções que são apresentadas e debatidas entre os diversos setores envolvidos, configura-se por si só em uma dinâmica institucionalizada de confronto de interesses, contestação e busca por soluções pactuadas. É na percepção de que a decisão foi tomada com a participação democrática de todos que a estabilidade social do sistema é mantida, e a legitimação acontece. Este processo é, inclusive, bastante instável, pois o sistema convive com a possibilidade de que dois grupos não consigam entrar em um acordo, causando uma ruptura no sistema que poderia comprometer a sua legitimidade.

Esta possibilidade iminente de ruptura, especialmente por ser um sistema formado por atores que possuem interesses antagônicos, leva-nos a buscar elementos para compreender de que forma este sistema consegue romper com o “ciclo vicioso” da desconfiança e não colaboração, e alcançou um “ciclo virtuoso” de confiança e cooperação (PUTNAM, 2005). Este dilema se aproxima daqueles que foram alvo de uma extensa corrente de estudos liderada pela atual Nobel de Economia Elinor Ostrom, para entender o que faz com que os atores superem os modelos clássicos de escolha racional e ação coletiva – usualmente simbolizados pelo “dilema do prisioneiro” ou pela “tragédia dos comuns” – e passem a agir coletivamente de modo a maximizar os benefícios de todo o grupo, ainda que isso requeira que alguns atores se beneficiem menos do que aconteceria se agissem individualmente (OSTROM, 1990).

A confiança que existe entre os atores envolvidos nesta arena de negociação é um elemento central para que prevaleça o ambiente de cooperação. Leach e Sabatier (2005) estudaram a formação deste ambiente de confiança em arenas multissetoriais de discussão e elaboração de políticas públicas, e demonstraram que a abordagem da escolha racional explica apenas em parte este processo, sendo necessário aportar elementos da psicologia social para uma melhor compreensão do fenômeno como um todo. Para eles, “confiança envolve crença ou convicção na propensão do outro em manter suas promessas, em negociar honestamente, em mostrar respeito por outros pontos de vista, e em expressar algum nível de preocupação com o bem estar dos demais” (LEACH; SABATIER, 2005, p. 492, tradução nossa).

Em suas análises, Leach e Sabatier (2005) estudaram 76 diferentes iniciativas multissetoriais e entrevistaram 1.625 pessoas envolvidas nestes processos, na intenção de conseguir identificar quais são os fatores institucionais e psicológicos que resultam em

confiança entre adversários políticos, e qual é a importância relativa de cada um deles. Os resultados desta extensa pesquisa confirmam as análises da presente dissertação de mestrado. Entre as 13 variáveis utilizadas, a única que se mostrou relevante no modelo institucional foi a existência de regras claras para os processos de tomada de decisão.

“[...] confiança interpessoal é menor em parcerias que ainda não determinaram as regras para se fazer as escolhas coletivas [...], ou onde os participantes expressaram confusão sobre se existem ou não regras para isso. Este resultado confirma a hipótese de escolha racional, segundo a qual regras claras de decisão resultam em maior confiança na habilidade dos demais participantes em assumir compromissos creíveis”. (LEACH; SABATIER, 2005, p. 498, tradução nossa)

Já no modelo de variáveis da psicologia social, as duas variáveis mais fortes que explicam a confiança entre os atores foram: a confiança generalizada na legitimidade do método de consenso para o processo de tomada de decisões; e a confiança de que os procedimentos de negociação e tomada de decisões são adotados de forma justa. Além disso, a variável que apresentou a maior correlação inversa foi a existência do fenômeno denominado “devil shift”, segundo o qual os atores políticos enxergam seus oponentes como detentores de mais poder do que seus aliados (LEACH; SABATIER, 2005, p. 498).

Estes quatro fatores, considerados pelos autores como os mais importantes para se manter a confiança em processos cujos atores possuem interesses antagônicos, foram também relevantes nas análises sobre o desenho institucional do FSC, apresentadas no capítulo anterior. As regras de tomada de decisão são formalmente estabelecidas e comunicadas para os atores que participam das negociações. Além de existirem regras formais, os atores demonstraram confiança na legitimidade e justiça deste processo decisório, claramente demonstrada na insistência ao longo de quase dez anos de um grupo de interesse em alterar gradativamente as regras de certificação. O fenômeno “devil shift” é, de certa forma, administrado neste desenho institucional do FSC por meio do balanço de poder de votação entre as três câmaras. Com este procedimento de votação, que requer consenso entre os diferentes grupos, os atores adquirem uma percepção de que o poder de decisão é distribuído igualitariamente, minimizando a ocorrência do fenômeno.

Se este desenho institucional é, por um lado, a principal fortaleza do FSC, responsável por se manter um ambiente de confiança entre os atores que resulta na legitimidade do sistema; por outro lado ele pode também se tornar o fator de desagregação se os atores perderam a confiança na legitimidade e justiça deste processo decisório. Este é o principal risco à sustentabilidade do sistema no médio e longo prazo e existem ao menos dois

fatores a serem considerados para se manter esta confiança: a correta e efetiva adoção dos procedimentos; e a permanência no sistema dos diversos grupos de interesse que compõem o setor florestal.

No que se refere à adoção dos procedimentos, as regras de funcionamento da AG mostraram-se suficientemente robustas para evitar que decisões sejam tomadas a partir de procedimentos de má fé, corrupção ou alteração propositiva dos resultados de votação de moções. Entretanto, após a AG, a implementação das moções é uma responsabilidade da equipe de técnicos do FSC, que prestam contas aos membros apresentando a cada três anos um relatório de status de implementação de moções. A não implementação de uma moção, ou a sua implementação parcial, não resolve os questionamentos que originaram a moção, e isso geraria um sentimento de ineficiência do processo decisório.

Em uma análise dos relatórios de implementação de moções da AG 2002 e da AG 2005, apresentados em 2005 e 2008 respectivamente, consideradas apenas as ações declaradas pelo FSC, sem nenhum tipo de averiguação sobre o real status de execução destas ações, verifica-se a situação apresentada na Tabela 5 abaixo. Além disso, em 2008 nenhuma menção foi feita para as sete moções de 2002 que não haviam sido integralmente implementadas em 2005. Também não existe nenhum sistema funcionando atualmente no FSC que comunique publicamente o status de execução de cada uma das moções aprovadas pela AG.

Moções	Aprovadas	Implementadas integralmente	Implementadas parcialmente	Não implementadas
AG 2002	22	15	6	1
AG 2005	23	12	9	2

Tabela 5 – Estágio de implementação de moções (FSC, 2005b, 2008b).

O segundo fator importante para a manutenção da confiança e legitimidade dos atores no FSC é a sua representatividade nos diversos grupos de interesse que, de alguma forma, são afetados por atividades de exploração florestal e pelo mercado de produtos certificados. A distribuição das áreas certificadas no mundo demonstra uma pequena presença do FSC nos países de floresta tropical. A soma de toda a área certificada na América do Sul e Central, África e Oceania, representa apenas 16% de toda a área certificada no mundo. A Europa por sua vez concentra 44,6% das áreas certificadas e a América do Norte 36,4%.

Além disso, ainda que grande parte das florestas tropicais esteja sob domínio de comunidades, apenas 4,6% da área certificada é comunitária (FSC, 2010c).

Esta desproporção na distribuição de áreas certificadas no mundo se repete também no mercado de produtos florestais certificados. No Brasil, por exemplo, menos de 5% da produção madeireira na Amazônia é certificada pelo FSC, e cerca de 80% ainda é proveniente de fontes ilegais ou predatórias (LENTINI et al. 2005). Isso significa que o FSC ainda não conseguiu conquistar legitimidade no mercado brasileiro de madeira tropical. É claro que existem vários fatores que explicam esta situação e que, muitas vezes, vão além da governabilidade do FSC, como é o caso dos problemas fundiários e de corrupção governamental na Amazônia Brasileira (VOIVODIC, 2009). Entretanto, esta desproporção representa um desconforto relevante para o FSC, especialmente se considerarmos que o principal motivador de sua criação foi a preocupação com a exploração predatória de florestas tropicais.

Uma situação de pouca participação de atores representantes de florestas tropicais no FSC pode fortalecer uma percepção de que o sistema é voltado para os países desenvolvidos, e que não se aplica facilmente aos países em desenvolvimento. Neste cenário, os atores do Sul podem deixar de reconhecer o FSC como uma organização desejável ou apropriada, já que seus interesses não estão sendo contemplados pelo sistema, refletindo assim uma menor legitimidade frente a este grupo.

Estas evidências nos mostram que, além de ser instável a legitimidade do sistema FSC, ela é restrita nos setores onde a certificação possui pouca presença, já que os atores locais desconhecem o sistema e não participam dele. As análises da legitimação do FSC a partir das interações que ocorrem no interior dos processos de negociação e tomada de decisão são também limitadas, pois não nos permite identificar os fatores que fazem com que atores importantes do setor florestal não participem do sistema de certificação. Este tipo de análise se restringe aos atores que participam do sistema, o que não é menos importante, pois é a partir desta interação que o sistema se configura. Entretanto, não se pode desconsiderar o fato de que diversos grupos de interesse não são representados no FSC, e isso pode se configurar como um sinal de falta de legitimidade.

A falta de compromisso em se implementar integralmente as moções aprovadas nas AGs também pode representar um risco à legitimidade do FSC. Caso os atores não sintam confiança de que suas moções serão realmente implementadas, solucionando os questionamentos gerados em suas bases, estes atores deixarão de participar do FSC, reduzindo também a sua legitimidade. Assim, existe uma interação entre estes dois fatores de risco

apresentados nos últimos parágrafos. Para manter a legitimidade do sistema, é necessário que os membros do FSC atentem para estas questões, garantindo a integral implementação das moções e buscando manter e incluir na arena de negociação todos os grupos de interesse importantes no setor florestal.

7. CONCLUSÕES

O FSC é uma organização que funciona como uma arena de negociação política entre diversos grupos de interesse que formam o campo do mercado de produtos florestais. Estes grupos, representados por atores sociais, reconhecem o FSC como uma forma para se alcançar seus objetivos e interesses, sejam eles relacionados a ganhos financeiros ou reputacionais no caso de empresas do setor privado, ou relacionados a redução dos impactos socioambientais da exploração florestal, no caso das organizações ambientalistas e sociais.

Na medida em que o FSC se propõe a resolver, ou ao menos minimizar, o problema coletivo da exploração predatória de florestas, e quando isso se torna um objetivo comum aos diversos atores, o FSC se qualifica como um sistema não governamental de governança sobre o uso de recursos florestais. Ainda que tenha como foco a busca por alterar o mercado de produtos florestais, este sistema é marcado por interações sociais entre atores da sociedade civil que não participam diretamente de sua cadeia de produção e comercialização. Ao menos não na forma tradicional das relações comerciais e de competição que existem entre empresas de um mesmo setor.

As interações entre atores sociais e empresas que formam o campo do mercado de produtos florestais são marcadas por contestações da sociedade civil acerca dos impactos da exploração predatória de florestas. O FSC foi criado a partir destas contestações e atualmente possui uma dinâmica de funcionamento cujos fundamentos ainda residem na interação que existe entre os atores da sociedade civil e as empresas do setor florestal. Por isso, a criação do FSC e o seu funcionamento não podem ser explicados unicamente pela abordagem utilitarista e mercadológica, segundo a qual os mecanismos de certificação são criados para resolver uma imperfeição do mercado para empresas diferenciarem seus produtos e reduzirem problemas de assimetria de informações. Esta abordagem não é suficiente para explicar os motivos pelos quais este sistema agrega atores de tão variados e antagônicos interesses.

Para explicar por que este mecanismo não governamental, que busca no mercado soluções para problemas coletivos, se tornou uma estratégia convergente para atores com interesses antagônicos, como é o caso de empresas privadas, organizações ambientalistas e movimentos sociais, faz-se necessária uma abordagem político-institucional que reconheça o mercado como um campo de interações sociais, e o FSC como uma arena de negociações políticas onde estes interesses são confrontados.

Este sistema de certificação florestal foi configurado de forma que os interesses sejam organizados em três grupos: aqueles que têm interesse econômico no sistema; aqueles

que querem realizar melhorias sociais no setor; e aqueles que querem realizar melhorias ambientais no setor. Para que todos estes interesses sejam contemplados na configuração do sistema, utilizam-se mecanismos institucionais de tomada de decisões baseados na busca pelo consenso. Se não houver consenso, não se toma decisão.

As análises realizadas neste estudo sobre o processo de negociação entre os diversos grupos de interesse que participam do FSC demonstraram que este desenho institucional possibilita o acesso e a participação dos diferentes grupos de interesse nos processos de tomada de decisão que regem o funcionamento do sistema, confirmando, portanto, a hipótese central do estudo. É a partir da percepção de co-responsabilidade para com os encaminhamentos, e de confiança sobre a justiça do processo decisório que os atores com interesses antagônicos legitimam o FSC e o reconhecem como uma instituição desejável e apropriada.

Este processo de legitimação que ocorre internamente no FSC, por sua vez, é fundamental para o processo de legitimação externa ao FSC, disperso ao longo das interações que ocorrem no mercado de produtos florestais. O funcionamento deste processo externo de legitimação tem sido amplamente estudado, porém os autores parecem subjugar a importância das interações que ocorrem dentro do sistema para o entendimento deste fenômeno. Esta dissertação demonstra a importância do processo interno de legitimação, e a complementaridade que existe entre as esferas interna e externa de legitimação. Em futuros estudos sobre o tema, seria importante aprofundar o estudo empírico da interação que existe entre estas duas esferas de legitimação do FSC.

Ao analisar unicamente a esfera interna de legitimação, este estudo se limitou a compreender as interações que existem entre os atores sociais que participam do sistema, ficando impossibilitado de analisar os motivos pelos quais grupos de interesse importantes do setor florestal não fazem parte do FSC. Esta compreensão também parece importante, pois possibilitaria traçar os limites da legitimidade do sistema no contexto geral do mercado de produtos florestais.

As análises desta dissertação permitiram demonstrar que a legitimidade do FSC é instável, pois é marcada por constantes contestações dos grupos de interesse, materializadas nas moções que são discutidas nas Assembléias Gerais. Os instrumentos para a negociação e busca por acordos que contemplem os variados interesses se mostraram suficientemente robustos para que prevaleça um ambiente de confiança e cooperação entre os membros, e um senso de co-responsabilidade para com os encaminhamentos dados. Entretanto, a fortaleza do sistema também pode ser seu maior risco, uma vez que a não implementação correta e efetiva

das moções aprovadas poderá resultar em um ambiente de desconfiança e perda gradativa de legitimidade.

Nas atuais condições de nossa sociedade, em que os desafios enfrentados são cada vez mais complexos, e geram conseqüências multidimensionais que afetam de maneira distinta os diferentes grupos sociais, a experiência de funcionamento do FSC nos brinda importantes aprendizados. Para este tipo de desafio, soluções autoritárias ou onde prevaleçam os interesses da minoria não são permanentes e muitas vezes intensificam suas conseqüências negativas. A busca por soluções duradouras passam, necessariamente, pela consideração, de forma igualitária e democrática, dos diversos interesses envolvidos.

Na ausência de uma figura internacional que centralize a autoridade para representar estes diversos interesses, e na ineficiência cada vez maior dos governos em lidar com estas questões, a sociedade civil passa a assumir um protagonismo importante na promoção de arenas multissetoriais de negociação. Para que estas arenas se legitimem como sistemas de governança que promovam mudanças positivas na sociedade, é necessário que os seus significados e normas de funcionamento sejam construídos coletivamente a partir de processos que permitam o compartilhamento das decisões entre os atores interessados e afetados. Um mecanismo institucionalizado de tomada de decisões, que possibilite de forma efetiva e legítima este acesso as decisões por parte dos diversos atores, parece ser fundamental para o sucesso de iniciativas multissetoriais.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. “Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais”. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 2(16),:35-64, 2004.
- _____. A Caixa-Preta dos Mercados. **Valor Econômico**, 1º Caderno, Opinião. São Paulo, 20 Set. 2006.
- ABRAMOVAY, R. et al. Social Movements and NGOs in the Construction of New Market Mechanisms. **Economic Sociology_the European Eletronic Newsletter**. V.11. n.2. p.24-30. Mar. 2010.
- ALMEIDA, F. **Os Desafios da Sustentabilidade: uma ruptura urgente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- AZEVEDO-RAMOS, C., CARVALHO JR, O. C., AMARAL, B. D. Short-term effects of reduced-impact logging on eastern Amazon fauna. **Forest Ecology and Management**. n. 232. p. 26-35. 2006.
- AZEVEDO, T. R. “The Forest Stewardship Council: A Developing Country Perspective”. In: KIRTON, J.J; TREBILCOCK, M.J. **Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade**. Environment and Social Governance. Ashgate Publishing. Cap. 3, p.64-92. 2004.
- BARRETO, P. et al. Costs and benefits of forest management for timber production in eastern Amazon. **Forest Ecology and Management**. n. 108. p. 9-26. 1998.
- BARTLEY, T. Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions. **American Journal of Sociology**, v. 113, n. 2, 297 – 351, Set. 2007.
- BENNET, E.L. Timber Certification: Where is the Voice of the Biologist? **Conservation Biology**. V.14, n.4, p.921-923. Aug. 2000. Editorial.
- BERNSTEIN, S.; CASHORE, B. Nonstate Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? In: KIRTON, J.J; TREBILCOCK, M.J. **Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade**. Environment and Social Governance. Ashgate Publishing, Cap. 2, p.33-64. 2004.
- _____; _____. Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework. **Regulation and Governance**. V.1 p. 347-371. 2007
- BOURDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa, Campo das Letras e Instituto Piaget, 2001.
- _____. Principles of Economic Anthropology. In: SMELSER, N. J. e SWEDBERG, R (Orgs.) **The Handbook of Economic Sociology**, Princeton, Princeton University Press, 2nd Ed. 75-89, 2005.
- BROWN, L. D. **Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society**. Kumarian Press. 2008.

- BRUGVIN, T. Certification: le manque d'indépendance des audits privés. **Ethics and Economics**. V.6, n.2. 2009.
- CALLON, M. "Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. In: CALLON, M. (Org.) **The Laws of the Markets**. The Editorial Board of the Sociological Review, Oxford, Blackwell Publishers, Introduction. p.1- 57, 1998.
- CARNEIRO, M. S. "A construção social do mercado de madeiras certificadas na Amazônia brasileira: a atuação das ONGs ambientalistas e das empresas pioneiras". **Sociedade e Estado**. vol. 22, no. 3, p.681-713. 2007.
- CASHORE, B. W. Legitimacy and the privatization of environmental Governance: how non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**. V.15, n.4. Oct. 2002. P.503-529.
- CASHORE, B. W.; AULD, G.; NEWSOM, D. **Governing Through Markets: Forest Certification and the emergence of non-state authority**. Yale University Press. 2004.
- CASHORE, B.; EGAN, E.; GRAEMA, A.; NEWSON, D. Revising Theories of Nonstate Market-Driven (NSMD) Governance: Lessons from the Finnish Forest Certification Experience. **Global Environmental Politics**. Massachussets Institute of Technology, Massachussets, V.7, N.1. p1-44. Fev. 2007.
- CASHORE, B. et al. Forest Certification in Developing and Transitioning Countries. **Environment**. V. 48, N.6, p.6-25. Nov. 2006.
- CONROY, M. **Branded! How the Certification Revolution is Transforming Global Corporations**. Gabriola Island, Canadá. New Society Publishers. 2007.
- COUNSELL, S. Timber, Eco-Labeling and Certification. **Briefing at the Friends of the Earth web-site**. Disponível em: http://www.foe.co.uk/resource/briefings/timber_labelling_certification.html. Acesso em: 09 Jul. 2010.
- DIMAGGIO, P. J.; LOUCH, H. Socially Embedded Consumer Transactions: for what kinds of purchases do people most often use networks? **American Sociological Review**, V. 63, No.5, 619-637. Out. 1998.
- DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**. V. 48, n.2. p. 147-160. 1983.
- DOBERS, P.; STRANNEGARD, L. Design, Lifestyles and Sustainability. Aesthetic Consumption in a World of Abundance. **Business Strategy and the Environments**. V.14. 2005. p. 324-336.
- DUDLEY, N.; JEANRENAUD, J.P.; SULLIVAN, F. **Bad Harvest? The Timber Trade and the Destruction of the World's Forests**. London. Earthscan Publications. 1995.
- FERRARY, M. Trust and social capital in the regulation of lending activities. **Journal of Socio-Economics**. n. 31. 673-699. 2003.

FLIGSTEIN, N. **The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies.** Princeton: Princeton University Press, 2001a.

_____. Social skill and the theory of fields. **Sociological Theory.** V.19. No.2. 105-125. 2001b.

FRIEDMAN, M, 1970. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. **The New York Times Magazine**, September 13, 1970. Disponível em: <http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html>. Acesso em: 09 Jul. 2010.

FSC. Minutes of the Forest Stewardship Council General Assembly. **Forest Stewardship Council A. C.** Oaxaca, Mexico. Jun. 1999. Disponível em: http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/general_assembly_documents/FSC_General_Assembly_1999_Final_Motions.pdf. Acesso em: 31 Jul. 2010.

_____. FSC-POL-30-401: FSC Certification and the ILO Conventions. **Forest Stewardship Council A. C.** 2002. Disponível em: http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/international_FSC_policies/policies/FSC_POL_30_401_EN_FSC_certification_and_ILO_Conventions_2002.pdf. Acesso em: 31. Jul. 2010.

_____. 2005a. **Forest Stewardship Council A. C. Statutes.** Jun. 2005. Disponível em: http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/institutional_documents/1_3_FSC_Statutes_2009.pdf. Acesso em: 26 Jul. 2010.

_____. 2005b. Minutes of the 4th General Assembly (Ordinary Meeting) of the Forest Stewardship Council. **Forest Stewardship Council A. C.** Manaus. Dec. 2005. Disponível em: http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/general_assembly_documents/4th_FSC_General_Assembly_Minutes_final_08.05.26.pdf. Acesso em: 31 Jul. 2010

_____. 2005c. Update on Motions approved at the 2002 FSC General Assembly. **Forest Stewardship Council A. C.** 2005

_____. **Forest Stewardship Council A.C. By-Laws.** Jun. 2006. Disponível em: http://www.fsc.org/inst_docs.html. Acesso em: 09 Jul. 2010.

_____. **The Development and Approval of FSC Social and Environmental International Standards.** FSC-PRO-01-001. Mar. 2007. Disponível em: <http://www.fsc.org/194.html>. Acesso em: 09 Jul. 2010.

_____. 2008a. Protocol for the 2008 FSC General Assembly of Associates. **Forest Stewardship Council A. C.** 2008.

_____. 2008b. Final Motions and results from the FSC General Assembly 2008. **Forest Stewardship Council.** 2008. Disponível em: http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/GA_2008_English/Motions/FSC_General_Assembly_2008_final_motions.pdf. Acesso em: 31 Jul. 2010.

- _____. 2008c. Update on the implementation of motions from 2005 FSC General Assembly. **Forest Stewardship Council A. C.** Oct. 2008.
- _____. 2010a. **Why was FSC created?** Disponível em: <http://www.fsc.org/about-fsc.html>. Acesso em: 09 Jul. 2010.
- _____. 2010b. **Our Value Proposition.** Disponível em: http://www.fsc.org/vision_mission.html. Acesso em: 09 Jul. 2010.
- _____. 2010c. **Global FSC certificates: type and distribution.** July, 2010. Disponível em: http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/powerpoints_graphs/facts_figures/Global-FSC-Certificates-2010-06-15-EN.pdf. Acesso em: 16 Jul. 2010.
- GARCIA DRIGO, I. PIKETTY, M.G., ABRAMOVAY, R. Certification of community-based forest enterprises (CFEs) : limits of the Brazilian experiences. **Ethics and Economics.** V.6, n.2. 2009.
- GARCIA-PARPET, M. F. La construction sociale d'un marché parfait: le marché au cadran de Fontaines-en-Sologne. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n.65, 1-13. 1986.
- GEERTZ, C. **A Interpretação das Culturas.** Rio de Janeiro. Zahar. 1978.
- GLÜCK, P.; RAYNER, J.; CASHORE, B. "Change in the Governance of Forest Resources". In: MARY, G.; ALFARO, R.; KANNINEN, M.; LABOVIKOV, M. **Forest and the Global Balance – Changing Paradigms.** International Union of Forest Research Organizations (IUFRO) World Series, V.17. p51-74, Helsink, 2005.
- GODARD, O. ; HOMMEL, T. "Les multinationales et le développement durable: un jeu ambigu", **Chaire Développement Durable**, Ecole Polytechnique. Paris, (21), Dez. 2005.
- GODARD, O. Développement Durable et Principes de Légitimité. **Ecole Poytechnique.** Laboratoire d'Econometrie. Paris. Abr. 2003.
- GRANOVETTER, M. **The Strength of Weak Ties.** In: American Journal of Sociology, 78. 1973
- _____. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". **American Journal of Sociology**, Chicago, 3(91). Nov. 1985.
- _____. "The impact of social structure on economic outcomes". s.l. **Journal of Economic Perspectives**, V.19, n. 1, 33-50, 2005.
- GREENPEACE. **Nestlé doesn't deserve a break!** Disponível em: <http://www.greenpeace.org/international/en/news/features/Nestle-needs-to-give-rainfores/>. Acesso em: 11 Jul. 2010.
- GRI. **Global Reporting Initiative and Carbon Disclosure Project release linkage document.** Amsterdam, 7 Jul. 2010. Disponível em: <http://www.globalreporting.org/NR/exeres/868A9763-24B5-4486-929B-7376059F7EAD.frameless.htm?NRMODE=Published>. Acesso em: 11 Jul. 2010.

- GUÉNEAU, S. "Certification as a New Private Global Forest Governance System: The Regulatory Potential of the Forest Stewardship Council. Conferência: **Non-State Actors as Standard Setters: The Erosion of the Public-Private Divide**. Basel Institute on Governance, Basel, Switzerland. Fev. 2007.
- GULBRANDSEN, L. H. Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime? **Global Environmental Politics**. V.4. n.2. May 2004.
- _____. Creating markets for eco-labelling: are consumers insignificant? **International Journal of Consumers Studies**. V30, n. 5. Sept. 2006. p. 477 – 489.
- _____. Accountability Arrangements in Non-State Standards Organizations: Instrumental Design and Imitation. **Organization**. V.15. n.4. p.563-583. 2008.
- HARKKI, S. **Certifying extinction? An assessment of the revised standards of the Finnish Forest Certification System**. Greenpeace. Sept. 2004.
- HOFFMAN, A. J. **From Heresy to Dogma: an institutional history of corporate environmentalism**. Stanford, Stanford University Press, 2001.
- HOLZER, B. Political consumerism between individual choice and collective action: social movements, role mobilization and signalling. **International Journal of Consumer Studies**. V. 30, n.5. Sept. 2006. p. 405-415.
- HOWARD-GRENVILLE, J.; HOFFMAN, A.; BHATTACHARYA, C.B. Who can act on sustainability issues? Corporate capital and the configuration of organizational fields. In: SHARMA, S.; STARIK, M.; HUSTED, B. **Organizations and the Sustainability Mosaic: Crafting Long-Term Ecological and Societal Solutions**. Chapter 8. p. 193-215. Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2007.
- HUMPHREYS, D. Redefining the Issues: NGO Influence on International Forest Negotiations. **Global Environmental Politics**. V. 4. n.2. May 2004
- INMETRO. **Cerflor: Certificação Florestal. Introdução**. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/cerflor.asp>, Acesso em: 23 Jul. 2010.
- ITTO. **About ITTO**. Disponível em http://www.itto.int/en/about_itto/ Acesso em: 09 Jul. 2010.
- KARMANN, M.; SMITH, A. **FSC reflected in scientific and professional literature: literature study on the outcomes and impacts of FSC certification**. FSC Policy Series. 2009.
- KPMG. **KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2005**. KPMG International. 2005.
- LAVILLE, E. **A Empresa Verde**. São Paulo. Ed. OTE. 2009.
- LEACH, W. D.; SABATIER, P. A. To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking. **American Political Science Review**. V. 99. n. 4. Nov. 2005. p. 491 – 503

- LENTINI et al. **Fatos Florestais da Amazônia 2005**. Imazon. Belém. 2005
- LIMA, A. C. B. et al. **E Certificar, faz diferença?** Estudo de avaliação de impacto da certificação FSC/RAS. Piracicaba, SP. Imaflora. 2009. 96 p.
- MAGALHÃES, R. S. **Lucro e Reputação: interações entre bancos e ONGs na construção das políticas socioambientais**. 2010. Tese (doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MASON, C.F. **On the Economics of Eco-Labeling**. Disponível em: http://www.econ.ucsb.edu/~neira/11calworkshop_files/Mason.pdf. Acesso em: 09 Jul. 2010.
- MASON, R. Conspicuous Consumption and the Positional Economy: Policy and Prescription Since 1970. **Managerial and Decision Economics**. V.21. 2000. p. 123-132.
- MEIDINGER, E. “Forest Certification as a Global Civil Society Regulatory Institution” In: MEIDINGER, E.; ELLIOT, C.; OESTEN, G. (orgs.) **Social and Political Dimensions of Forest Certification**. Remagen-Oberwinter, Germany. p.265-289. 2002.
- MEIJAARD, E. et al. **Life After Logging: reconciling wildlife conservation and production forestry in Indonesian Borneo**. Jakarta. CIFOR. 2005.
- MICHELETTI, M.; STOLLE, D. Mobilizing Consumers to Take Responsibility for Global Social Justice. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. 611: 157. 2007.
- NESTLÉ. **Update on deforestation and Palm Oil**. Disponível em: http://www.nestle.com/MediaCenter/SpeechesAndStatements/AllSpeechesAndStatements/statement_Palm_oil.htm. Acesso em: 11 Jul. 2010a.
- NESTLÉ. **Nestlé commits to using certified sustainable palm oil by 2015**. Disponível em: http://www.nestle.com/MediaCenter/NewsandFeatures/AllNewsFeatures/Nestle_commits_to_using+certified_sustainable_palm_oil_by_2015.htm. Acesso em: 11 Jul. 2010b.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Nova York, Cambridge University Press, 1990.
- NUSSBAUM, R., SIMULA, M. **The Forest Certification Handbook**. London, Earthscan. 2005.
- OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York. Cambridge University Press. 1990.
- OZINGA, S. **Footprints in the forest: current practice and future challenges in forest certification**. FERN. 2004.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro, Elsevier Editora, 2000.

- POORE, D. et al. **No Timber without Trees: Sustainability in the Tropical Forest**. London. Earthscan. 1989
- PORTER, M.E., KRAMER, M.R. **Strategy & Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility**. Harvard Business Review. Dez. 2006.
- PORRIT, J. **Capitalism as if the World Matters**. London. Earthscan. 2007.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 4ª Edição, 2005.
- RAINES, S. S. Perceptions of Legitimacy and Efficacy in International Environmental Management Standards: The Impact of Participation Gap. **Global Environmental Politics**. V.3, n.3. p. 47 – 63. Ago. 2003.
- REICH, R. B. **Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life**. New York. Ed. Alfred A. Knopf. 2008.
- ROSENAU, J.N. Governance. In: _____. **Along the Domestic-Foreign Frontier: exploring governance in a turbulent world**. Cambridge University Press. 1997. cap. 8, p. 144 – 173 .
- ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. – **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial** (Org.). Editora UNB. Brasília. 2000. cap. 1, p. 12 – 46.
- SEDJO, R.A., SWALLON, S.K. **Eco-Labeling and the Price Premium**. Discussion Paper, Resources for the Future, Washington DC, USA. 1999.
- SOUZA, N. Aprosoja abandona grupo de debate sobre soja responsável. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 02 Jun. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,aprosoja-abandona-grupo-de-debate-sobre-soja-responsavel,381458,0.htm>. Acesso em: 15 Jul. 2010.
- SOUZA, M. C. M., GARCIA DRIGO, I., PIKETTY, M. G. “Certificação do café orgânico e da madeira no Brasil: um caminho para sustentabilidade?” **Informações Econômicas**. São Paulo. V.36, n.11. Nov. 2006.
- SUCHMAN, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **Academy of Management Review**. V.20 p. 571-610. 1995.
- SYNOTT, T. **Some Notes on the Early Years of FSC**. Disponível em http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/publications/Notes_on_the_early_years_of_FSC_by_Tim_Synnott.pdf. Acesso em 09 Jul. 2010.
- TOLLEFSON, C., GALE, F., HALEY, D. **Setting the Standard: certification, governance and the Forest Stewardship Council**. UBC Press, Vancouver. 2008.
- TREIB, O., BÄHR, H., FALKNER, G. Modes of Governance: a note towards conceptual clarification. **European Governance Papers (EUROGOV)**, n. N-05-02. Nov. 2005.

- VIANA, V. M. **Cerflor: empresas e governos têm credibilidade para realizar certificação florestal?** Grenpeace. 2002.
- VOIVODIC, M. A. (2009) – Hindered by Governance – A Scenery in the Brazilian Amazon. *In*: MULLER, Erika e SAYER, Uwe. **FSC Footprints – Impacts of FSC Certification in Tropical Regions.** FSC Working Group Germany. Disponível em: [http://www.fsc.org/news.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=122&tx_ttnews\[backPid\]=22&cHash=e21186d0f5](http://www.fsc.org/news.html?&tx_ttnews[tt_news]=122&tx_ttnews[backPid]=22&cHash=e21186d0f5). Acesso em: 16 Jul. 2010.
- ZADEK, S. The Logic of Collaborative Governance: Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract. **Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper.** n.17. Cambridge, MA. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2006.
- ZELIZER, V. A. **The Purchase of Intimacy.** Princeton, Princeton University Press, 368 pp, 2005.
- ZHOURI, A. O Ativismo Transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. **Horizontes Antropológicos.** Ano 12. n.25. p.139-169. Jan./Jun. 2006.

ANEXOS

ANEXO I: PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS DO FSC

Princípio 1: Obediência às Leis e aos Princípios do FSC

O manejo florestal deve respeitar todas as leis aplicáveis ao país aonde opera, os tratados internacionais e acordos assinados por este país, e obedecer a todos os Princípios e Critérios do FSC.

- 1.1. O manejo florestal deve respeitar todas as leis nacionais e locais, bem como as exigências administrativas.
- 1.2. Devem ser pagos todos os encargos aplicáveis e legalmente exigidos como royalties, taxas, honorários e outros custos.
- 1.3. Nos países signatários devem ser respeitadas as cláusulas de todos os acordos internacionais acordados como o CITES (Convenção Internacional sobre a Comercialização de Espécies da Flora e da Fauna Ameaçadas de Extinção), a OIT (Organização Internacional do Trabalho), o ITTA (Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais) e a Convenção sobre Diversidade Biológica.
- 1.4. Visando a certificação, os certificadores e as outras partes envolvidas ou afetadas devem avaliar, caso a caso, os conflitos que porventura existam entre leis, regulamentações e os P&C do FSC.
- 1.5. Recomenda-se que as áreas de manejo florestal sejam protegidas de extração ilegal, assentamento e outras atividades não autorizadas.
- 1.6. Os responsáveis por áreas sob manejo florestal devem demonstrar um compromisso de longo prazo de adesão para com os P&C do FSC.

Princípio 2: Responsabilidades e direitos de posse e uso da terra.

Os direitos de posse e uso de longo prazo relativos à terra e aos recursos florestais devem ser claramente definidos, documentados e legalmente estabelecidos.

- 2.1. Deve ser demonstrada clara evidência quanto aos direitos de uso dos recursos florestais de longo prazo relativos à terra (p.ex.: título da terra, direitos costumeiros adquiridos ou contratos de arrendamento).
- 2.2. As comunidades locais com direitos legais e costumeiros de uso e de posse da terra devem manter controle sobre as atividades florestais, na extensão necessária para proteger seus direitos ou recursos, a menos que deleguem este controle a terceiros, de forma livre e consciente.

- 2.3. Devem ser adotados mecanismos apropriados para a resolução de disputas sobre reivindicações de posse e direitos de uso da terra. As circunstâncias e o status de quaisquer disputas pendentes serão explicitamente consideradas na avaliação da certificação. Disputas de magnitude substancial, envolvendo um número significativo de interesses, normalmente irão desqualificar uma operação florestal de ser certificada.

Princípio 3: Direitos dos Povos Indígenas

Os direitos legais e costumários dos povos indígenas de possuir, usar e manejar suas terras, territórios e recursos devem ser reconhecidos e respeitados.

- 3.1. Os povos indígenas devem controlar as atividades de manejo florestal em suas terras e territórios a não ser que deleguem este controle de forma livre e consciente à terceiros.
- 3.2. As atividades de manejo florestal não devem ameaçar ou diminuir, seja direta ou indiretamente, os recursos ou direitos de posse dos povos indígenas.
- 3.3. Os locais de especial significado cultural, ecológico, econômico ou religioso para os povos indígenas devem ser claramente identificados em cooperação com estes povos, e reconhecidos e protegidos pelos responsáveis pelas áreas de manejo florestal.
- 3.4. Os povos indígenas devem ser recompensados pelo uso de seus conhecimentos tradicionais em relação ao uso de espécies florestais ou de sistemas de manejo aplicado às operações florestais. Esta recompensa deve ser formalmente aceita de forma livre e com o devido conhecimento e consentimento destes povos antes do início das operações florestais.

Princípio 4: Relações Comunitárias e Direitos dos Trabalhadores.

As atividades de manejo florestal devem manter ou ampliar o bem estar econômico e social de longo prazo dos trabalhadores florestais e das comunidades locais.

- 4.1. Recomenda-se que sejam dadas às comunidades inseridas ou adjacentes à área de manejo florestal oportunidades de emprego, treinamento e outros serviços.
- 4.2. Recomenda-se que o manejo florestal alcance ou exceda todas as leis aplicáveis e/ou regulamentações relacionadas à saúde e segurança dos trabalhadores e suas famílias.
- 4.3. Devem ser garantidos os direitos dos trabalhadores de se organizarem e voluntariamente negociarem com seus empregadores, conforme descrito nas Convenções 87 e 98 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

- 4.4. O planejamento e a implantação de operações de manejo florestal devem incorporar os resultados de avaliações de impacto social. Devem ser mantidos processos de consulta com as pessoas e grupos diretamente afetados pelas operações de planejamento.
- 4.5. Devem ser adotados mecanismos apropriados para resolver queixas e providenciar compensações justas em caso de perdas ou danos que afetem os direitos legais ou costumários, a propriedade, os recursos, ou o meio de vida das populações locais. Devem ser tomadas medidas para evitar tais perdas ou danos.

Princípio 5: Benefícios da Floresta

As operações de manejo florestal devem incentivar o uso eficiente dos múltiplos produtos e serviços da floresta para assegurar a viabilidade econômica e uma grande gama de benefícios ambientais e sociais.

- 5.1. Recomenda-se que o manejo florestal se esforce rumo à viabilidade econômica, ao mesmo tempo que leve em conta todos os custos de ordem ambiental, social e operacional da produção, e assegure os investimentos necessários para manter a produtividade ecológica da floresta.
- 5.2. Recomenda-se que o manejo florestal e as operações de comercialização estimulem a otimização de uso e o processamento local da diversidade de produtos da floresta.
- 5.3. Recomenda-se que o manejo florestal minimize o desperdício associado às operações de exploração florestal e de processamento no local e evite danos a outros recursos florestais.
- 5.4. Recomenda-se que o manejo florestal se esforce para fortalecer e diversificar a economia local, evitando a dependência a um único produto florestal.
- 5.5. As operações de manejo florestal devem reconhecer, manter, e onde for apropriado, ampliar o valor dos recursos florestais e dos serviços da floresta, como as bacias hidrográficas e os recursos pesqueiros.
- 5.6. Os níveis de colheita dos produtos florestais não deve exceder os patamares de forma que possam ser permanentemente sustentados.

Princípio 6: Impacto Ambiental

O manejo florestal deve conservar a diversidade ecológica e seus valores associados, os recursos hídricos, os solos, e os ecossistemas e paisagens frágeis e singulares, e ao assim atuar, manter as funções ecológicas e a integridade da floresta.

- 6.1. A avaliação dos impactos ambientais deve ser realizada - de acordo com a escala, a intensidade do manejo florestal e o caráter único dos recursos afetados - e adequadamente integrada aos sistemas de manejo. As avaliações devem incluir considerações ao nível da paisagem, como também os impactos das unidades de processamento no local. Os impactos ambientais devem ser avaliados antes do início das atividades que possam causar distúrbios.
- 6.2. Devem existir salvaguardas para proteger as espécies raras, as ameaçadas e as em perigo de extinção, bem como seus habitats (p.ex.: ninhos e áreas de alimentação). Devem ser estabelecidas zonas de conservação e de proteção de acordo com a escala e a intensidade do manejo florestal e a singularidade dos recursos afetados. As atividades inapropriadas de caça, pesca, uso de armadilhas e coletas de espécimes florestais devem ser controladas.
- 6.3. Os valores e as funções ecológicas vitais devem ser mantidos intactos, aumentados, ou restaurados, incluindo:
 - a) a regeneração e a sucessão natural da floresta,
 - b) a diversidade genética, a diversidade das espécies e do ecossistema,
 - c) os ciclos naturais que afetam a produtividade do ecossistema florestal.
- 6.4. As amostras representativas dos ecossistemas existentes dentro da paisagem natural devem ser protegidas em seu estado natural e plotadas em mapas, apropriadas à escala e à intensidade das atividades de manejo florestal e segundo a peculiaridade dos recursos afetados.
- 6.5. Devem ser preparadas e implementadas orientações por escrito para controlar a erosão, minimizar os danos à floresta durante a exploração, a construção de estradas e todos os outros distúrbios de ordem mecânica; e proteger os recursos hídricos.
- 6.6. Os sistemas de manejo devem promover o desenvolvimento e a adoção de métodos não-químicos e ambientalmente adequados de controle de pragas, e se esforçarem para evitar o uso de pesticidas químicos. Devem ser proibidos pesticidas classificados pela Organização Mundial de Saúde (WHO) como tipos 1A e 1B e pesticidas à base de hidrocarbonetos clorados; pesticidas persistentes, tóxicos ou aqueles cujos derivados permanecem biologicamente ativos e são cumulativos na cadeia alimentar para além dos

estágios desejados quanto ao seu uso; como também quaisquer pesticidas banidos por acordos internacionais. Se forem utilizados produtos químicos, deve ser providenciado o uso de equipamento e treinamento apropriados para a minimização de riscos para a saúde e o meio ambiente.

- 6.7. Os produtos químicos, vasilhames, resíduos não-orgânicos líquidos e sólidos, incluindo combustível e óleos lubrificantes, devem ser descartados de forma ambientalmente apropriada, em local adequado.
- 6.8. O uso de agentes de controle biológico deve ser documentado, minimizado, monitorado e criteriosamente controlado de acordo com as leis nacionais e protocolos científicos internacionalmente aceitos. É proibido o uso de organismos geneticamente modificados.
- 6.9. O uso de espécies exóticas deve ser cuidadosamente controlado e ativamente monitorado para evitar impactos ecológicos adversos.
- 6.10. Não deve ocorrer a conversão florestal para plantações florestais ou para usos não-florestais da terra, exceto em circunstâncias onde a conversão:
 - a) representa uma porção muito limitada da unidade de manejo florestal; e
 - b) não ocorre em áreas de florestas de alto valor de conservação, e
 - c) possibilitará benefícios de conservação claros, substanciais, adicionais, seguros e de longo prazo por toda a unidade de manejo florestal

Princípio 7: Plano de Manejo

Um plano de manejo - apropriado à escala e intensidade das operações propostas - deve ser escrito, implementado e atualizado. Os objetivos de longo prazo do manejo florestal e os meios para atingi-los devem ser claramente definidos.

- 7.1. O plano de manejo e a documentação pertinente devem fornecer:
 - a) os objetivos do manejo,
 - b) a descrição dos recursos florestais a serem manejados, as limitações ambientais, uso da terra e a situação fundiária, as condições sócio-econômicas e um perfil das áreas adjacentes,
 - c) a descrição do sistema silvicultural e/ou de outro sistema de manejo, baseado nas características ecológicas da floresta em questão e nas informações coletadas através de inventários florestais,
 - d) a justificativa para as taxas anuais de exploração e para a seleção de espécies,
 - e) os mecanismos para o monitoramento do crescimento e da dinâmica da floresta,
 - f) as salvaguardas ambientais baseadas em avaliações ambientais,

- g) planos para a identificação e proteção de espécies raras, ameaçadas e em perigo de extinção,
 - h) mapas descrevendo a base dos recursos florestais, incluindo áreas protegidas, as atividades de manejo planejadas e a situação fundiária das terras,
 - i) descrição e justificativa das técnicas de exploração escolhidas e dos equipamentos a ser utilizados.
- 7.2. O plano de manejo deve ser revisado periodicamente para incorporar os resultados do monitoramento ou de novas informações científicas e técnicas, como também para responder à mudanças nas circunstâncias ambientais, sociais e econômicas.
- 7.3. Os trabalhadores florestais devem receber treinamento e supervisão adequados para assegurar a implementação correta dos planos de manejo.
- 7.4. Mesmo respeitando a confidencialidade de informação, os responsáveis pelo manejo florestal devem tornar disponível ao público um resumo dos elementos principais do plano de manejo, incluindo aqueles listados no Critério 7.1.

Princípio 8: Monitoramento e Avaliação

O monitoramento deve ser conduzido - apropriado à escala e à intensidade do manejo florestal - para que sejam avaliados a condição da floresta, o rendimento dos produtos florestais, a cadeia de custódia, as atividades de manejo e seus impactos ambientais e sociais.

- 8.1. Recomenda-se que a frequência e a intensidade de monitoramento sejam determinadas pela escala e intensidade das operações de manejo florestal, como também pela relativa complexidade e fragilidade do ambiente afetado. Os procedimentos de monitoramento sejam consistentes e reaplicáveis ao longo do tempo para permitirem a comparação de resultados e a avaliação das mudanças.
- 8.2. Recomenda-se que o manejo florestal inclua a pesquisa e a coleta de dados necessários para monitorar, no mínimo possível, os seguintes indicadores
- a) o rendimento de todos os produtos florestais colhidos.
 - b) as taxas de crescimento, a regeneração e condição da floresta.
 - c) a composição e as mudanças observadas na fauna e flora.
 - d) os impactos ambientais e sociais da colheita e outras atividades.
 - e) os custos, a produtividade e a eficiência do manejo florestal.

- 8.3. O responsável pelo manejo florestal deve providenciar a documentação necessária para que as organizações de monitoramento e certificação possam rastrear cada produto da floresta desde a origem. Este processo é conhecido como "cadeia de custódia".
- 8.4 Os resultados do monitoramento devem ser incorporados na implementação e revisão do plano de manejo.
- 8.5 Mesmo respeitando a confidencialidade de informação, os responsáveis pelo manejo florestal devem tornar disponível ao público um resumo dos resultados dos indicadores de monitoramento, incluindo aqueles listados no Critério 8.2.

Princípio 9 – Manutenção de Florestas de Alto Valor de Conservação

As atividades em manejo de florestas de alto valor de conservação devem manter ou ampliar os atributos que definem estas florestas. Decisões relacionadas à florestas de alto valor de conservação devem sempre ser consideradas no contexto de uma abordagem precautória.

- 9.1. A avaliação para determinar a presença de atributos consistentes com Florestas de Alto Valor de Conservação será realizada de forma apropriada à escala e à intensidade do manejo florestal.
- 9.2. A etapa consultiva do processo de certificação deve dar ênfase aos atributos de conservação identificados, e as opções para a sua manutenção.
- 9.3. O plano de manejo deve incluir e implementar medidas específicas que assegurem a manutenção e/ou ampliação dos atributos de conservação aplicáveis consistentes com a abordagem de precaução. Tais medidas devem ser especificamente incluídas no resumo do plano de manejo disponível ao público.
- 9.4. O monitoramento anual deve ser conduzido para avaliar a eficácia das medidas empregadas para manter ou incrementar os atributos de conservação aplicáveis.

Princípio 10: Plantações

As plantações devem ser planejadas e manejadas de acordo com os Princípios e Critérios de 1 a 9 e o Princípio 10 e seus Critérios. Considerando que as plantações podem proporcionar um leque de benefícios sociais e econômicos, e contribuir para satisfazer as necessidades globais por produtos florestais, recomenda-se que elas complementem o manejo, reduzam as pressões, e promovam a restauração e conservação das florestas naturais.

- 10.1 Os objetivos do manejo da plantação florestal, incluindo os objetivos de conservação e restauração da floresta natural, devem estar explícitos no plano de manejo, e claramente demonstrados na implementação do plano.
- 10.2 Recomenda-se que a configuração e a disposição física das plantações florestais promovam a proteção, a restauração e a conservação de florestas naturais, e não aumentem pressões sobre as mesmas. Corredores para a vida silvestre, matas ciliares e um mosaico de talhões de diferentes idades e períodos de rotação devem ser utilizados no delineamento da plantação, consistentes com a escala da operação. A escala e a disposição dos talhões dos plantios devem ser consistentes com os padrões da floresta natural da região encontrados na paisagem natural.
- 10.3 É preferível a diversidade na composição das plantações florestais, a fim de ampliar a estabilidade econômica, ecológica e social. Esta diversidade pode incluir o tamanho e a distribuição espacial das unidades de manejo dentro da paisagem natural, o número e a composição genética das espécies, as classes de idade e as estruturas.
- 10.4 A seleção das espécies para o plantio em plantações florestais deve estar baseada na total adequação das espécies ao local e sua conformidade aos objetivos do plano de manejo. Visando ampliar a conservação da diversidade biológica, as espécies nativas são preferíveis às exóticas no estabelecimento de plantações florestais e na recomposição de ecossistemas degradados. As espécies exóticas, que devem ser usadas apenas quando o seu desempenho for maior que o das espécies nativas, devem ser cuidadosamente monitoradas a fim de se detectar taxas de mortalidade anormais, doenças, ou aumento da população de insetos e impactos ecológicos adversos.
- 10.5 Uma proporção da área total de manejo florestal, apropriada à escala da plantação florestal e a ser determinada nos padrões regionais, deve ser manejada a fim de restaurar o local à cobertura florestal natural.
- 10.6 Devem ser tomadas medidas visando manter ou melhorar a estrutura, a fertilidade, e a atividade biológica do solo. As técnicas e taxas de exploração florestal, a construção e manutenção de estradas e trilhas de arraste, e a escolha de espécies não podem resultar na degradação do solo a longo prazo ou em impactos adversos na quantidade e qualidade da água ou em alterações significativas dos cursos de drenagem dos cursos d'água.
- 10.7 Devem ser tomadas medidas para prevenir e minimizar o aparecimento de pragas, doenças, ocorrências de incêndio e a introdução de plantas invasoras. O manejo integrado de pragas deve constituir uma parte essencial do plano de manejo, com principal ênfase na prevenção e em métodos de controle biológico em lugar de pesticidas e fertilizantes químicos.

Recomenda-se que no manejo de plantações florestais seja feito o possível para afastar o uso de pesticidas químicos e fertilizantes, incluindo o seu uso em viveiros. O uso de agentes químicos é também abordado nos critérios 6.6 e 6.7.

- 10.8 Complementando os elementos definidos nos Princípios n.º. 08, 06 e 04, o monitoramento de plantações florestais, apropriado à escala e à diversidade da operação, deve incluir avaliação regular quanto aos potenciais impactos sociais e ecológicos dentro ou fora da área de plantação (p.ex., a regeneração natural, os efeitos sobre os recursos hídricos e sobre a fertilidade do solo e impactos na saúde e no bem estar social local). Recomenda-se que nenhuma espécie seja plantada em larga escala até que ensaios e experimentos a nível local tenham demonstrado que a espécie esteja ecologicamente bem adaptada à área do plantio, não sendo invasora, e não apresentando impactos ecológicos negativos significativos sobre outros ecossistemas. Atenção especial será dada às questões sociais de aquisição de terra para plantações florestais, especialmente quanto à proteção de direitos locais de propriedade, de uso ou de acesso.
- 10.9 As plantações florestais estabelecidas em áreas de florestas naturais convertidas após novembro de 1994 normalmente não devem ser qualificadas para a certificação. A certificação pode ser permitida em circunstâncias nas quais há evidências suficientes submetidas à entidade certificadora de que o responsável pela unidade de manejo florestal/ proprietário não é responsável direta ou indiretamente por tal conversão.