

# ARENAS TRANSNACIONAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE: O CASO DA PALMA NA AMAZÔNIA

---

JOÃO PAULO CÂNDIA VEIGA<sup>1</sup>  
PIETRO CARLOS RODRIGUES<sup>2</sup>

## Introdução

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de campo realizada, entre janeiro e março de 2012, na principal região produtora de palma no Brasil, entre os municípios de Moju, Tailândia, e Acará, no estado do Pará. A investigação se estendeu a Belém, onde uma empresa produtora de óleo de palma o refina, depois de passar pela extração bruta no interior das áreas em que a mesma companhia cultiva a palmácea. Foram aplicados questionários semiestruturados para um conjunto de *stakeholders* diretamente envolvidos na cadeia de valor da palma, entre pequenos produtores, sindicatos de trabalhadores, fornecedores, organizações não governamentais (ONGs), órgãos governamentais do estado do Pará e autoridades locais – prefeituras dos três municípios onde se realiza o cultivo da palma.

O trabalho tem dois objetivos. O primeiro é realçar a influência da arena transnacional no âmbito das relações internacionais. Sabe-se que o século XXI marca a ascensão de atores não estatais em um espaço ocupado tradicionalmente pela soberania do Estado (HALL e BIERSTEKER, 2002; PATTERBERG, 2005; CAFAGGI et al., 2011). Esses atores constituem arenas propriamente transnacionais por meio de processos decisórios que envolvem a criação de regras e normas e a implementação de acordos que escapam ao controle e à influência do Estado e das organizações internacionais (CASHORE, 2002; BÜTHER, 2010). No caso da palma, a arena transnacional é definida por uma iniciativa *multistakeholder* (HALE e HELD, 2011) com incentivos de mercado para o *enforcement* de regras adotadas e a verificação da adesão a elas (*compliance*) mediante auditoria e esquemas de certificação socioambiental (PEROSA, 2012).

O segundo objetivo é compreender, por meio do estudo de caso, a influência do setor privado nas políticas públicas em âmbito doméstico (nacional) com base na estratégia corporativa de uma empresa na Câmara Setorial da Palma de Óleo. A sinergia público-privada, fruto da liderança de gestores públicos e da empresa, resultou em padrões socioambientais elevados para o cultivo da palma no Brasil. Como a produção de palma é considerada causadora de desmatamento e perda da biodiversidade na Ásia, a principal

---

1. Professor de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni), email: candia@usp.br.

2. Mestre em Ciência Política pela USP e pesquisador do Caeni, email: pietrocsr@gmail.com.

região de produção e exportação do óleo, o Brasil se destacou por disciplinar o cultivo da palmácea em regiões de floresta nativa. Ao mesmo tempo, a regulação ambiental e social brasileira fortaleceu a posição da empresa na arena transnacional que regula o mercado de óleo de palma em escala global. Além disso, permitiu à empresa brasileira desenvolver uma estratégia competitiva baseada na adoção de selos e certificados que dão acesso a mercados e garantem preços mais elevados para o óleo de palma brasileiro. Essa sobreposição do “doméstico” ao internacional garantiu a projeção do *soft power* brasileiro, por meio da regulação socioambiental, e fortaleceu a empresa brasileira de óleo de palma na cadeia de valor da *commodity* em virtude do reconhecimento de que a produção do óleo vegetal no Brasil respeita o meio ambiente e os direitos sociais e trabalhistas consagrados pela legislação nacional.

Apesar do aparente sucesso do Brasil na produção de óleo de palma, destacam-se neste artigo algumas questões importantes: sem dispor de real poder de mercado, como explicar a posição destacada da empresa brasileira se os custos de produção são mais elevados no Brasil? Por que a empresa brasileira pautou sua estratégia competitiva pela adesão a padrões socioambientais? Como se deu a sinergia entre a estratégia corporativa e a promoção da política pública brasileira para o óleo de palma, uma *commodity* “alienígena”, sem tradição de cultivo no país?

Inicialmente, fundamenta-se o argumento aqui introduzido. Em seguida, apresenta-se a discussão acerca da competitividade do óleo de palma brasileiro, ou seja, como a empresa brasileira com elevados custos de produção e logística consegue competir no mercado internacional. Logo após, discute-se o impacto de certificados e selos para a produção de palma no Brasil. Depois, explora-se a relação entre a política pública e a estratégia corporativa da principal empresa de óleo de palma no Brasil, e aborda-se o impacto da sinergia público-privada na arena transnacional. Por fim, busca-se entender a influência da empresa brasileira no arranjo transnacional privado para a governança global do óleo de palma, o Round Table on Sustainable Palm Oil (RSPO).

## O argumento

Existe uma sinergia entre a estratégia corporativa da empresa brasileira produtora de óleo de palma e a política pública que a incentiva. A ação coletiva em torno da palma é provida pelo governo e por atores não estatais que criaram o espaço de barganha e interlocução – a arena de negociação denominada Câmara Setorial, criada em 2010 no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Na perspectiva governamental, a política pública para a palma é um incentivo à produção sustentável, baseada na regulação ambiental (e na proibição ao desmatamento) e no desenvolvimento social, com a inclusão de pequenos produtores da agricultura familiar. As agências governamentais – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) – disponibilizaram conhecimento científico no qual a política pública foi ancorada. Na perspectiva empresarial, a atuação da(s) empresa(s) na Câmara Setorial foi essencial para o estabelecimento de parâmetros socioambientais mínimos para a produção e a comercialização negociados com as agências governamentais e demais partes interessadas.

A sinergia entre a estratégia corporativa da empresa líder e os objetivos perseguidos pela política pública resultaram em:

- estabelecimento de padrões socioambientais elevados para a produção do óleo de palma no Brasil, explorados pela empresa mediante a emissão de certificados e selos que garantem o acesso a novos mercados no exterior e angariam preços *premium* pagos por clientes sensíveis aos questionamentos dirigidos à produção de palma;
- incentivo do governo federal à produção da palmácea como um mecanismo para reduzir o desmatamento da floresta amazônica, favorecer a inclusão social, tornar o país autossuficiente em um insumo importante para a indústria de alimentos e promover o biodiesel como matriz energética alternativa, uma vez que a palma é uma das culturas utilizadas em sua produção;
- projeção, pelo governo federal e pela empresa, do Brasil como um país que responde, de forma assertiva, por meio da inclusão social e da adoção de padrões ambientais e trabalhistas, às críticas ao desmatamento e à perda de biodiversidade no bioma amazônico.

Vale mencionar o fato de que não existe regulação intergovernamental multilateral para a palma<sup>i</sup>. A regulação/governança da *commodity* em escala global ocorre por meio de um arranjo institucional privado que opera em uma arena transnacional, o RSPO. Como não existe participação de governos no RSPO, a reputação de uma empresa responsável em práticas ambientais, sociais e trabalhistas acaba projetando as políticas públicas do governo nacional diante dos competidores asiáticos. Como a empresa brasileira pautou sua estratégia corporativa, desde o final dos anos 1990, na internalização dos custos de adesão à regulação ambiental, social e trabalhista no Brasil, acabou “emprestando” reputação ao RSPO, fundado por empresas, *traders* e processadores de palma asiáticos, em sua maioria, com passivo de desmatamento de florestas tropicais ao longo da cadeia produtiva, ou seja, com “déficit” de reputação.

No entanto, apesar de a sinergia público-privada projetar o elevado padrão regulatório brasileiro, não resolve a questão dos custos de produção no país. A hipótese em questão é a de que o Brasil “exporta” sua regulação socioambiental doméstica não por meio da política externa (diplomacia), mas com base nos compromissos assumidos por uma empresa brasileira com o RSPO. Essa projeção é resultado da sinergia público-privada articulada entre as lideranças empresariais e os gestores públicos no interior da Câmara Setorial da Palma de Óleo entre 2010 e 2011. Trata-se de um caso de *soft power* brasileiro (NYE JR., 2004) em que os compromissos socioambientais assumidos pela empresa no país projeta reputação sobre a cadeia produtiva global, sob questionamento permanente em razão de o cultivo da palmácea ocupar áreas de florestas tropicais.

## A competitividade do óleo de palma brasileiro

A palma responde por mais de 60% do comércio internacional de óleos vegetais (OIL WORLD, 2012), sendo 80% de sua produção destinada ao setor de alimentos e 20%, à indústria química e aos segmentos de bioenergia e biocombustíveis. A produção

mundial de óleo de palma está concentrada em regiões de clima tropical, com altas temperaturas e índice pluviométrico elevado. O cultivo da palma, nativa da costa ocidental da África, prosperou na Ásia, principalmente na Malásia e na Indonésia, seus principais produtores. Nesses países, um modelo de produção da palma se desenvolveu baseado na integração de pequenos produtores com as empresas processadoras e refinadoras, com forte incentivo governamental. Esse modelo nasceu na Malásia nos anos 1960, sendo posteriormente adotado na Indonésia e na Tailândia (Tabela 1).

A produtividade do óleo de palma depende de temperaturas e índices pluviométricos elevados. No Brasil, de acordo com o zoneamento agroecológico da Embrapa (2010), as áreas propícias ao cultivo da palma estão na região amazônica e, em menor medida, no Nordeste, onde tradicionalmente a Bahia destaca-se na produção de dendê. Cerca de 90% da produção nacional tem origem na Amazônia, principalmente no estado do Pará, com plantios isolados no Amapá, no Amazonas e em Roraima. Por conta das condições de clima e solo, a Amazônia brasileira tornou-se o foco de atenção do governo federal para o direcionamento de incentivos à produção da palmácea na forma de linhas de financiamento, programas de inclusão social e regulação social e ambiental.

A produção de dendê e óleo de palma refinado no Brasil corresponde a menos de 1% da mundial. O Pará sedia a empresa que responde por quase 65% da produção do país (2011). De acordo com a Tabela 1, o Brasil encontra-se na décima primeira posição, atrás dos países asiáticos, que respondem por quase 80% da produção, e da Colômbia, maior produtora de palma da América. Percebe-se que a produção de óleo de palma em todo o mundo está em franca expansão. Excetuando-se os dois líderes (Malásia e Indonésia), há cinco países americanos listados entre os maiores produtores, com destaque para a Colômbia, em posição bem superior à do Equador, que, por sua vez, está à frente de Honduras, Costa Rica e Brasil.

Em 2011, o Brasil produziu 270 mil toneladas e importou outras 214 mil toneladas de óleo de palma e palmiste, o que torna o país um importador líquido, pois produz praticamente metade do que consome. A empresa brasileira líder produziu em 2011 cerca de 176 mil toneladas de óleo de palma e palmiste, o que representa cerca de 0,35% da produção mundial, 65% da produção brasileira e 34,5% das vendas no país.

**Tabela 1 Óleo de palma: produção mundial (1.000t) – 2009-2011**

País	Colheita	2009	2010	2011
Indonésia	jan.-dez.	21.000	22.100	24.100
Malásia	jan.-dez.	17.566	16.993	18.912
Tailândia	jan.-dez.	1.310	1.380	1.530
Colômbia	jan.-dez.	802	753	941
Nigéria	jan.-dez.	870	885	930
Papua-Nova Guiné	jan.-dez.	478	500	520

Equador	jan.-dez.	429	380	495
Costa do Marfim	jan.-dez.	345	330	400
Honduras	jan.-dez.	280	275	320
Brasil	jan.-dez.	240	250	270
Camarões	jan.-dez.	238	250	254
Costa Rica	jan.-dez.	220	230	250
Total (mundo)		45.265	45.829	50.518

Fonte: Oil World, 2012.

Chama atenção o fato de a palmácea ser uma cultura intensiva em trabalho, explorada por meio da integração das cadeias produtivas com programas de inclusão social e/ou ações e políticas corporativas de empresas. Apesar dos incentivos governamentais para a inclusão social, os gastos com regulação trabalhista e ambiental no Brasil representam 40% do custo final de produção do óleo bruto (dados fornecidos pela empresa líder). Soma-se ao custo de produção as despesas logísticas de transporte e embarque e a tributação incidente sobre o óleo refinado, e chega-se a um resultado incontornável: o óleo de palma refinado brasileiro não compete com o similar asiático no mercado internacional (Tabela 2).

O custo de produção do óleo bruto da empresa brasileira gira entre US\$720.00 e US\$ 750.00, o dobro do verificado na Malásia e na Indonésia (respectivamente, US\$ 400.00 e US\$ 300.00 – dados de 2012), os dois maiores produtores. O preço do óleo bruto CIF (com frete e seguro incluídos) de Roterdã, o melhor indicador de preço para o óleo de palma, era de US\$ 1,060.00 por tonelada<sup>ii</sup> em 2012. Dessa forma, aferem-se as margens brutas das empresas processadoras do óleo de palma antes de este ser customizado, ou seja, passar pelas fases subsequentes de refino e obtenção de todos os derivados. Percebe-se que o óleo de palma bruto no Brasil é duas vezes mais caro que na Ásia.

**Tabela 2 Custo de produção do óleo de palma (em US\$/t)**

País	Malásia	Indonésia	Brasil*
Custo	400.00 (2012)	300.00 (2012)	720.00-750.00 **
Preço CIF Roterdã	1,060.00***		
Margem	(660.00)	(760.00)	321.00-291.00

Notas:

\* Números fornecidos pela empresa brasileira em novembro de 2012.

\*\* A variação deve-se a fatores sazonais.

\*\*\* Corresponde ao preço da tonelada de óleo bruto CIF Roterdã em janeiro de 2012.

Fonte: empresa líder no Brasil.

No que se refere ao custo de transporte e logística e à incidência de tributação, o óleo de palma brasileiro é ainda menos competitivo do que o similar asiático. Segundo o grupo de trabalho sobre tributação da Câmara Setorial do Óleo de Palma, o frete para o transporte do óleo refinado e a tributação<sup>iii</sup> são as duas variáveis que retiram competitividade da *commodity* brasileira. Transportar o óleo de palma do Pará para o principal centro consumidor – a região Sudeste – é mais caro do que importar o óleo asiático e entregá-lo à distribuição em São Paulo, através do porto de Santos. Da mesma forma, mesmo com a incidência do imposto de importação de 10%, o óleo de palma brasileiro é tributado na origem (12% de ICMS, no Pará), enquanto o óleo importado da Oceania, caso seja refinado no Paraná, paga apenas 3% de ICMS (ou 7%, se for refinado em São Paulo). A alíquota de PIS/Cofins é a mesma (9,25%), mas a base de cálculo é maior para o óleo de palma nacional (Tabela 3). Em razão da assimetria no tratamento tributário, o grupo de trabalho da Câmara Setorial sugere a criação de um selo denominado de “Óleo de Palma Social”, com a isenção da incidência de PIS/Cofins.

**Tabela 3 Custos de logística e transporte do óleo de palma no Brasil**

Discriminação ou item de custo	Valores (em R\$ – preço médio em 2010)	
	Importado*	Nacional
Valor FOB	1.485,80	1.718,75
Frete e seguro internacional	124,14	0
Subtotal	1.609,94	1.718,75
Imposto de importação (II)	160,99	0
ICMS	146,67	300,00
PIS/Cofins	177,79	231,25
Despesas aduaneiras	43,00	0
Frete	60,00 (porto de Santos) (A palma responde por mais de 60% do comércio internacional de óleos vegetais São Paulo)	250,00 (Belém-São Paulo)
Preço da tonelada de óleo de palma à venda em São Paulo	2.198,39	2.500,00

Nota: \*Câmbio em 9/5/2011 (US\$ 1.00 = R\$ 1,615).

Fonte: MAPA. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Palma de Óleo.

Com custos de produção tão elevados, como é possível competir com os países asiáticos? E por que o Brasil lançou uma política pública para estimular o cultivo da palmácea no país? Em que pesem os méritos das políticas de inclusão social e de aperfeiçoamento da regulação ambiental, pode ser contraproducente gerar incentivos a uma cultura com a qual o Brasil não dispõe de vantagens comparativas, como acontece com a soja, o milho ou o etanol, cujo custo é contrabalançado com os altos níveis de produtividade da agroindústria brasileira.

A literatura acadêmica coloca o problema em uma linha tênue entre a dimensão propriamente doméstica e a arena tradicionalmente denominada pela política internacional. Büthe e Mattli (2011) argumentam que a sinergia entre a política pública e a estratégia competitiva de um setor/empresa, e a resultante transnacional, depende da complementaridade institucional entre as arenas doméstica e internacional. O RSPO, como iniciativa *multistakeholder* promove a governança e a regulação da cadeia produtiva da palma como a resultante das sinergias entre governos e o setor privado naqueles países nos quais a ausência de regras internacionais impõe custos distributivos elevados. Na ausência de regulação por parte das organizações internacionais, cabe aos atores privados definir os compromissos mínimos aceitos pelo mercado, ou seja, as regras socioambientais que garantem a produção/exportação dos principais países produtores. Se o Brasil fosse um grande produtor/exportador de palma, esse argumento seria suficiente. Trata-se de um caso de regulação privada transnacional em que os agentes de mercado definem o marco regulatório e provêm governança.

Contudo, o Brasil não é um grande *player* global no mercado de óleo de palma. Existe uma empresa brasileira que responde por 65% da produção e por 34,5% das vendas no país e opera em um ambiente em que praticamente 50% do óleo de palma é importado. Uma das formas de a empresa brasileira driblar a falta de poder de mercado foi aderir a padrões socioambientais elevados e competir em nichos, atendendo a clientes mais exigentes, preocupados com a reputação negativa que paira sobre a produção de palma. Na seção seguinte encontram-se as razões que explicam a ascensão do Brasil pela ótica do setor privado.

## Estratégia corporativa e *standards* socioambientais

A sociologia econômica sugere que as novas formas das cadeias de valor adotadas no setor privado são respostas à pressão da sociedade civil global por regras que promovam a proteção ambiental e o desenvolvimento nos países pobres (GEREFFI et al., 2005; KECK e SIKKINK, 1998; CASHORE e BERNSTEIN, 2007). As demandas normativas são incorporadas pelas empresas. Estas passam a operar com base em uma agenda política que as obriga a assumir compromissos e a internalizar padrões socioambientais. Esse movimento aproxima o setor privado de outros *stakeholders* fora das atividades “fim” da empresa, além de fazer parte de políticas públicas com o objetivo de promover a inclusão social e a preservação ambiental (PEROSA, 2012; KECK e SIKKINK, 1998).

As atividades da empresa brasileira de óleo de palma na Amazônia começaram com os incentivos fiscais ofertados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)<sup>iv</sup> para atrair investimentos à região nos anos 1980. A então denominada Companhia Real Agroindustrial (Crai) iniciou suas operações no começo da década de 1980, em uma área de 5 mil hectares para o cultivo das primeiras sementes de palma. Em 1997, em Belém, o grupo inaugurou a primeira unidade de refino de óleo bruto e, no início dos anos 2000, a produção se expandiu para os primeiros derivados de maior valor agregado, como cremes vegetais, e insumos para indústria de alimentos na forma de gorduras e margarinas (MARCOVITCH, 2010, p. 108).

As principais atividades da empresa são a produção e o refino do óleo bruto de palma, de palmiste e de todos os derivados do óleo vegetal. Entre 30% e 40% da produção é destinada a mercados de nicho que requerem *standards* mais elevados com diferentes atributos. São clientes corporativos no Brasil da indústria de alimentos e cosméticos, como Yoki (General Mills), Unilever (sorvetes), Ferrero Rocher (chocolates), Nestlé (sorvetes), Natura (linha Ekos), e Cargill.

A empresa brasileira antecipou os impactos da pressão da sociedade civil global sobre o cultivo da palma ainda nos anos 1990. Segundo um executivo da empresa, não seria possível viabilizar a operação de palma na Amazônia sem o compromisso de atender às exigências das legislações social e ambiental, especialmente no que se refere ao Código Florestal, e ao licenciamento ambiental, além de haver preocupação com a legalização das áreas de cultivo (direitos de propriedade). O executivo reitera que a empresa não cultiva palma em áreas sem a devida documentação exigida por lei.

No primeiro trimestre de 2012, período em que a pesquisa de campo foi realizada no Pará, a empresa produziu cerca de 176 mil toneladas<sup>v</sup>. Segundo os relatos ouvidos pelos pesquisadores, a empresa é reconhecida pelo governo, por ONGs e por sindicatos de trabalhadores locais como uma companhia que internaliza os impactos sociais e ambientais negativos do cultivo e do refino da palma no país. Todos os dirigentes sindicais entrevistados – que representam trabalhadores rurais em Moju, Acará e Tailândia e a própria Fetagri (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará) – foram unânimes em reconhecer a elevada reputação da empresa no que se refere ao cumprimento da legislação trabalhista brasileira.

As ONGs ambientalistas sediadas em Belém e o Ministério Público do Estado do Pará questionaram os impactos ambientais da monocultura da palma na Amazônia, o modelo de negócio baseado na grande propriedade rural, aspectos ligados ao contrato firmado entre os pequenos proprietários, que se comprometeram a vender exclusivamente à empresa, e a dedicação quase exclusiva que o cultivo da palma demandava das famílias, principalmente nos primeiros três anos de vida das árvores – para alguns, uma exigência que colocava em risco a segurança alimentar dos trabalhadores rurais<sup>vi</sup>.

Desde os anos 2000 a empresa obteve 12 certificados e selos, expedidos por governos e entidades privadas, de atributos socioambientais a orgânicos, de padrões de qualidade a gestão ambiental. Como apontado pela literatura, a estratégia perseguida pela companhia tem explicações:

- preventivas – a teoria da “prevenção” indica a antecipação de uma tendência pelo setor privado de evitar ou postergar a regulação pública *top down*, que traria maiores custos às operações, uma vez que as empresas teriam de aderir às regras de forma compulsória (GEREFFI et. al., 2005);
- relacionadas à diversificação – a estratégia assegura o acesso a mercados de nicho, como o de produtos orgânicos e kosher, e sinaliza o compromisso da empresa com a diversificação de seu portfólio de produtos; a “teoria do clube” explica o comportamento de empresas que partilham bens cujo acesso é restrito e cujo consumo é irrestrito, como acontece com certificados e selos, ou seja, bens de “clube” (PRAKASH e POTOSKI, 2010);

- relacionadas à barreira de entrada – a regulação socioambiental elevada cria uma barreira de entrada para as companhias estrangeiras que desejam ingressar no mercado brasileiro. Como a empresa tem posição de liderança no país, o compromisso com os selos e certificados sinaliza para as *newcomers* custos de acesso mais elevados (PORTER, 2004).

Os selos e certificados adotados pela empresa brasileira têm diferentes atributos e escopos entre o local e o global. Eles também variam em razão do perfil institucional da organização que expede os instrumentos e/ou da terceira parte que monitora e valida a adesão aos critérios e indicadores verificados (*compliance*). Como resultado, há variação na efetividade e na legitimidade dos selos e certificados.

### Quadro 1 Selos e certificados para a empresa brasileira de óleo de palma

Certificado	Áreas	Perfil
RSPO	Meio ambiente, trabalho	Certificação aprovada e verificada por uma terceira parte independente. O processo de produção é avaliado com base em oito princípios, 39 critérios, que se desdobram em mais de 120 indicadores, relacionados a padrões ambientais, técnicos, econômicos, sociais e trabalhistas, além de “boas práticas” empresariais.
ISO 9001	Qualidade	Certificação que trata do atributo “qualidade”, produzida pela International Organization for Standardization (ISO) e internalizada pela gestão da companhia.
ISO 14001	Gestão ambiental	Certificação para a gestão ambiental, produzida pela ISO, cujo objetivo é minimizar o impacto ambiental negativo do processo de produção. Obriga a empresa a cumprir a legislação. O certificado é expedido para a unidade de produção, não para a empresa como um todo.
ISO 22000	Qualidade	Certificação de gestão de segurança do alimento produzido. Essa norma foi criada pela ISO. Na empresa, foram certificadas a refinaria, a unidade de processamento de gorduras vegetais e margarinas e o escritório comercial.
OHSAS 18001	Social	Certificado que regula os padrões de saúde e segurança no local de trabalho em todas as fases do processo de produção, baseado na regulação local/nacional e internacional, com o objetivo de reduzir doenças ocupacionais e acidentes de trabalho.

EcoSocial	Meio ambiente Social	Certificação para alimentos orgânicos e de comércio justo ( <i>Fair trade</i> ), que incentiva o desenvolvimento socioambiental local. A instituição que monitora e expede o certificado é IBD Certificações.
Organic Seal	Orgânica	Certificação orgânica baseada no marco regulatório brasileiro e nos <i>standards</i> reconhecidos pelo IBD Certificações, instituição creditada pela Federação Internacional para a Agricultura Orgânica (Ifoam).
BioSuisse	Orgânica	Selo expedido pela Federação Suíça de Produtores Orgânicos, associação privada que opera com base em um rigoroso código de produção, processamento e importação de alimentos.
Japanese Agriculture Standard	Orgânica	Certificação orgânica do Departamento de Agricultura do Japão baseada em legislação específica para alimentos.
United States Department of Agriculture	Orgânica	Certificação do Departamento de Agricultura do governo dos Estados Unidos e de seu programa para alimentos orgânicos baseado na legislação do país.
Korean Certified Organic	Orgânica	Certificação da agência regulatória coreana para alimentos baseada em <i>standards</i> definidos pelo governo coreano.
Kosher	Orgânica, qualidade	Certificado baseado em <i>standards</i> de caráter religioso que identifica os alimentos produzidos de acordo com a regulação definida pela religião judaica baseada no <i>kashrut</i> .

Fonte: Sheppe et. al., 2012.

Os esquemas de certificação permitem à empresa acessar novos mercados e clientes e conseguir preços mais elevados para os produtos de maior valor agregado. Os preços são de 10% e 15% mais altos do que os praticados pelas bolsas de mercadorias e futuros<sup>vii</sup>, e os clientes que demandam selos e certificados respondem por cerca de 30% da produção da empresa e por quase 100% do óleo de palma exportado. No caso dos orgânicos, o prêmio sobre o preço varia de 40% a 50% do valor do produto convencional.

A agressiva política de adesão a certificados/selos também tem por objetivo diminuir o risco de operação em um bioma tão complexo e sensível como o da floresta amazônica. Ao internalizar os custos ambientais e sociais, e dispondo de um *share* de mercado expressivo na produção de óleo refinado para a indústria de alimentos no Brasil, a empresa define um modelo de produção na região Norte do Brasil que não poderá ser ignorado pelas *newcomers* asiáticas se, eventualmente, tornarem-se competidoras da empresa líder no país.

No entanto, de nada adianta essa estratégia competitiva se ela não vier acompanhada de políticas públicas que produzam um marco regulatório que projete a reputação da empresa e, ao mesmo tempo, onere a entrada de competidores. A regulação socioambiental projeta reputação e, ao mesmo tempo, funciona como barreira de mercado (PORTER, 2004). Dessa forma, fecha-se o argumento de Bütthe e Mattli (2011). Para

haver complementaridade institucional entre as dimensões doméstica e internacional é preciso que o governo e o setor privado adiram à regulação socioambiental em âmbito doméstico. Se apenas os governos assim o fizerem, ter-se-á como resultado um novo acordo internacional de caráter intergovernamental multilateral. Se apenas as empresas criarem as regras, configurar-se-á um caso de auto-regulação global.

## Política pública e produção de palma na Amazônia Brasileira

A Câmara Setorial da Palma de Óleo foi criada pelo MAPA por um Decreto-lei de 2010 institucionalizando a política pública que regula a cadeia produtiva da palma no país. Membro ativo desde as primeiras reuniões formais da Câmara Setorial, a empresa líder é capaz de influenciar a agenda de temas e prioridades da política pública do setor. Como já foi salientado, não se trata de um caso tradicional de comportamento *rent-seeking* nem tampouco de um caso de definição, por parte do governo, de um “campeão nacional”. No Brasil, a produção de óleo de palma refinado em escala industrial é recente e está quase toda localizada no estado do Pará, conhecido pelos conflitos de terras, pelo desmatamento da floresta para a prática da pecuária e do agronegócio e pela presença do grande capital em projetos de mineração, agroindústria, hidroelétricas etc.

A fim de mudar esse contexto adverso, o governo brasileiro lançou um programa para definir uma agenda positiva em relação à controvérsia que envolve a produção de óleo de palma no bioma amazônico. O Programa de Produção Sustentável de Óleo de Palma no Brasil foi criado com o objetivo central de disciplinar a expansão da cultura da palma em bases social e ambientalmente sustentáveis. A preocupação com a preservação da floresta é clara; por isso, o agrozoneamento ecológico desenvolvido pela Embrapa proíbe o desmatamento de floresta nativa e restringe as áreas de cultivo a 31,8 milhões de hectares (de um potencial de 232,8 milhões). O programa prevê incentivos na forma de assistência técnica às famílias – por meio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) –, financiamento – pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf-Eco)<sup>viii</sup>, Propflora e Produsa - (para produtores e cooperativas) – para o cultivo em áreas de assentamento coletivo e crédito rural nos bancos de fomento (Banco do Brasil e Banco da Amazônia).

Para definir as áreas pelo agrozoneamento ecológico, a Embrapa utilizou critérios como uso do solo, índice pluviométrico e temperatura média para o cultivo da palmácea, além da proibição do plantio em áreas indígenas e quilombolas e reservas florestais. Assim, a política pública discrimina as áreas voltadas à produção que se adequam aos critérios definidos pela Embrapa<sup>ix</sup>. Dos oito estados da Amazônia legal, o Pará é o que apresenta o maior número de municípios que atendem aos critérios estabelecidos. Cerca de 120 dos 143 municípios estão habilitados à produção de palma. Cabe destacar, no entanto, que nesse estudo não estão contempladas as áreas altamente aptas, aptas ou sub-aptas. Ele apenas mostra a aptidão genérica, cabendo ao investidor analisar outras questões relativas ao micro-clima da área em questão, que pode sofrer variações no bioma amazônico.

Apesar de a política pública para o cultivo da palma trazer indícios de uma clara divisão de trabalho entre as agências governamentais e o setor privado, é na definição

da agenda da Câmara Setorial que fica clara a influência da empresa sobre as ações governamentais. O Decreto-lei nº 7.172, de 7 de maio de 2010, aprovou o zoneamento agroecológico e definiu as normas referentes às operações de financiamento. A Portaria nº 592 (MAPA), por sua vez, criou a Câmara Setorial da Palma de Óleo, instalada pelo Ministério da Agricultura (MAPA), com participação do setor privado.

Na primeira reunião da Câmara Setorial, o diretor da empresa foi o responsável por apresentar os principais desafios à cadeia produtiva da palma no Brasil, um indício claro de *agenda setting*, ou seja, de que a empresa definiu as prioridades em negociação com o governo. Na segunda reunião, o representante da empresa líder foi o único membro do setor privado a falar e, na ocasião, manifestou a posição de que a política pública para o óleo de palma havia sido desenvolvida por “várias mãos” e seu sucesso devia-se ao compromisso das autoridades e do setor privado com os objetivos propostos. A empresa líder também havia sido a única a desenvolver uma parceria com a Embrapa para promover esforços de pesquisa e desenvolvimento no melhoramento genético de híbridos da palmácea para evitar o amarelecimento fatal, a principal doença que afeta a cultura da palma. O novo híbrido foi anunciado na segunda reunião da Câmara Setorial, com a presença do presidente Lula, um sinal claro de prestígio pessoal para os membros e um indicativo de que a política apresentava resultados positivos, com o engajamento do setor privado em parceria com uma autarquia (Embrapa).

Na terceira reunião, em maio de 2011, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) apresentou os dados preliminares de produção e área plantada de palma no ano de 2010. Os 72 mil hectares de área plantada e em formação e os 57 mil hectares em produção foram questionados pelo representante da empresa líder pelo fato de estarem subestimados. Na realidade, os números da Conab foram desconsiderados pelos membros da Câmara e os números estimados pela empresa líder foram utilizados para a definição das ações de regularização fundiária previstas pela política pública. A regularização fundiária envolvia outra agência governamental, o Instituto Nacional para a Reforma Agrária (Incra), que não esteve presente em todas as reuniões da Câmara Setorial, mas cuja atribuição principal era fundamental para deslanchar a pequena produção da palmácea pela agricultura familiar (Pronaf-Eco).

O programa de regularização fundiária foi definido na quarta reunião da câmara e envolveu áreas majoritariamente do estado do Pará. Na mesma reunião, a empresa líder apresentou formalmente o sistema de gestão para evitar pragas e doenças na cultura da palma, e o modelo de produção “integrado” foi oficialmente apresentado pelo MAPA<sup>s</sup>. Na última reunião de 2011 (outubro), os membros discutiram o plano estratégico para a produção de palma no Brasil na próxima década. Na ocasião, a empresa manifestou preocupação com a facilitação da importação de óleo de palma em razão das assimetrias de tratamento tributário por estados brasileiros. Como o Pará apresenta o ICMS mais elevado para o óleo de palma, importadores trazem a *commodity* através de outros estados, nos quais a tributação é mais baixa, prejudicando os produtores paraenses.

Em todas as reuniões da Câmara Setorial, a empresa operou como um ator estratégico e construiu, com as autoridades governamentais, uma política pública para o óleo de palma no Brasil. As evidências empíricas desse fato são abundantes e há uma razão

inequívoca para isso: a empresa é a única que dispõe de expertise técnica e de uma estratégia competitiva para operar no segmento de óleos vegetais no mercado internacional de insumos para a indústria de alimentos. Além disso, foi a única a participar das cinco reuniões da Câmara Setorial (entre 2010 e 2011), sempre em condições de definir a agenda setorial com base em três grandes preocupações: os desafios logísticos e regulatórios para a competitividade da produção de palma no Brasil; a questão da pesquisa e do desenvolvimento em biotecnologia para o melhoramento genético dos híbridos de palma; o equilíbrio no tratamento tributário entre os estados produtores e refinadores de óleo de palma para favorecer a produção doméstica e, dessa forma, fortalecer a governança da cadeia de valor da palma no Brasil.

O programa governamental de promoção da palma, as políticas de financiamento ao produtor e agricultor familiar, o agrozoneamento ecológico e a Câmara Setorial proporcionaram os incentivos para a sinergia com a estratégia corporativa da empresa brasileira, baseada em certificados e selos sociais e ambientais. Fecha-se, assim, o argumento de Bütthe e Mattli (2011) acerca da complementaridade institucional entre as dimensões doméstica e internacional. O resultado é a constituição de uma arena transnacional privada, ocupada por agentes de mercado, mas referenciada, indiretamente, na regulação pública. A política pública e a regulação socioambiental projetam o *soft power* do Brasil e garantem a posição da empresa brasileira no RSPO, mesmo sem poder de mercado, pois sua produção de óleo de palma representa menos de 0,5% da mundial.

## A arena transnacional privada – RSPO

A literatura especializada aponta a saliência de atores não estatais na produção de instrumentos de governança e regulação de algumas cadeias de *commodities* fora do âmbito dos Estados e das organizações internacionais (CASHORE, 2002; BÜTTHE, 2010; HALE e HELD, 2011). De fato, o objeto de estudo em tela não traz a participação direta de governos e organizações internacionais formais. As chamadas iniciativas *multistakeholder* são arenas de negociação constituídas para organizar a produção e a comercialização entre as partes interessadas dos principais países produtores e consumidores – Better Cotton Initiative para o algodão, Bonsucro para o açúcar e o etanol, Round Table on Responsible Soy (RTRS) para a soja e o RSPO para o óleo de palma (HALE e HELD, 2011).

Para alguns autores, esse fato constitui um sinal de “privatização” da autoridade internacional e de declínio do Estado soberano. Para outros, trata-se de uma nova “divisão de trabalho” incentivada pela redução nos custos de transação (GILLIGAN, 2009) e com delegação do Estado e de organizações internacionais a entidades privadas (ABBOTT e SNIDAL, 2009; BÜTTHE e MATTLI, 2011). De fato, os teóricos da orquestração (ABBOTT e SNIDAL, 2009) e da complementaridade institucional (BÜTTHE e MATTLI, 2011) preocupam-se com a eficiência da cooperação e com a autoridade do tipo “ponto focal”, ou seja, sem competidores. Os agentes de mercado operam à sombra dos Estados (BÖRZEL e RISSE, 2010) porque, indiretamente, carregam os marcos regulatórios dos governos que sediam os principais *players* das cadeias produtivas globais. É uma forma de

os governos projetarem, indiretamente, sua influência sobre arenas políticas ocupadas por atores não estatais.

Os exemplos são vários. No caso da regulação do trabalho, todas as iniciativas *multistakeholder* fazem referência aos chamados *core labour standards* (direitos fundamentais do trabalho), definidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1998). No caso do Bonsucro, boa parte dos padrões atende às diretivas europeias para biocombustíveis. O RSPO e o RTRS reconhecem a legislação ambiental dos países de origem dos principais *stakeholders*.

De fato, as iniciativas *multistakeholder* são privadas porque são incentivos de mercado que mobilizam a participação dos atores, como aqueles que respondem pela oferta global da *commodity*, as entidades acreditadas que certificam e auditam e os consumidores. Há ainda margem para criação institucional na medida em que não existem regras preestabelecidas de representação política ou de *membership* ao arranjo transnacional nem tampouco processos decisórios previamente constituídos, como acontece nos regimes internacionais e em arenas intergovernamentais multilaterais. Dessa forma, os atores diretamente envolvidos na cadeia de valor – produtores, processadores, *traders*, sociedade civil e instituições financeiras – são as categorias sempre lembradas para a criação de regulação.

A palma é uma das culturas mais contestadas por seus impactos ambientais. Diferentes relatórios e campanhas promovidas por ONGs questionaram a sustentabilidade da cultura da palma, especialmente no que diz respeito ao desmatamento e à perda da biodiversidade em áreas tropicais de florestas na Ásia, na África e na América Latina. O WWF e o Greenpeace promoveram diversas campanhas para sensibilizar o consumidor de produtos alimentícios com marcas de grandes multinacionais, como Nestlé e Unilever, que compram óleo de palma através de suas cadeias de fornecimento. Foi exatamente como uma reação da sociedade civil global que o WWF, em cooperação com empresas multinacionais, deu início à discussão de *standards* mínimos que deveriam ser internalizados pelas cadeias de valor em todos os países produtores de palma.

Em 2002, um comitê informal foi criado e, em 2003, com 16 países presentes, cerca de 200 participantes deram início ao processo de discussão para a criação de um instrumento para disciplinar a cadeia da palma mediante a provisão de governança e regulação transnacional. Ao final desse processo, em 2004, o arranjo transnacional privado foi formalmente criado, com sede em Zurique (Suíça) e secretaria-geral em Kuala Lumpur (Malásia). Comparado a outras iniciativas *multistakeholder*, o RSPO é o caso com maior participação de partes interessadas: são 712 distribuídas ao longo da cadeia de valor (Tabela 5). Segundo os participantes do RSPO, cerca de 14% da oferta mundial de óleo de palma recebeu o certificado, o que representa cerca de 7 milhões de um mercado global de 50 milhões de toneladas. A empresa brasileira líder é a única que possui o certificado RSPO expedido pela instituição acreditada no Brasil<sup>xi</sup>.

**Tabela 5 Distribuição dos membros do RSPO entre os arranjos transnacionais privados**

Arranjo transnacional privado	Tipo de membro			
	Sociedade civil	Produtores	Distribuidores	Outros*
BONSUCRO (62)	4	24	12	22 + IFC (BIRD)** e Rabobank
BCI (165)	10	9	23	123
RTRS (118)	16	29	73	
RSPO (712)	30	388	+ 10 bancos	

Notas:

\* Fornecedores, *traders*, processadores e bancos.

\*\* International Finance Corporation (IFC), o braço privado do Banco Mundial, e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial).

Fontes: Bonsucro (Plataforma Global para a Cana de Açúcar); BCI (Better Cotton Initiative); (Round Table on Sustainable Soy) RTRS; RSPO (dados de 4 de dezembro de 2013).

A empresa brasileira é considerada uma “liderança” na América Latina, e o certificado obtido em 2011 foi saudado pelo secretário-geral do RSPO, Sr. Darrel Webber, como um grande incentivo à produção sustentável de óleo de palma e um exemplo a ser seguido por outras empresas em todo o mundo. O diretor de sustentabilidade da companhia brasileira afirmou que o certificado é “um novo paradigma” para a produção brasileira de palma, em um bioma sensível como o amazônico, e o representante do MAPA, Sr. Denilson Ferreira, disse que o certificado atribuído à empresa é uma “conquista histórica” do agronegócio brasileiro<sup>xii</sup>.

## Conclusão

A destacada posição alcançada pela empresa brasileira no RSPO não depende apenas de uma estratégia corporativa alinhada a padrões sociais e ambientais, mas é resultado de uma ligação sinérgica entre a política pública para a palma e o vínculo da companhia com as agências governamentais e as autoridades da administração direta no Brasil. Tal sinergia ocorre por meio da regulação pública doméstica, que valoriza a operação da empresa em âmbito transnacional. São regras para o agrozoneamento das áreas para a plantação de palma, os programas de inclusão social e os incentivos de crédito à produção, além da legislação ambiental, que projetam o Brasil no mercado internacional. É o cumprimento da legislação brasileira, considerada elevada em comparação a países asiáticos, que transforma a empresa brasileira em “liderança” latinoamericana.

A sinergia entre o governo e a empresa brasileira tem dois eixos fundamentais. O primeiro está na evidência de que a empresa brasileira, em razão de perseguir uma estra-

tégia corporativa desde os anos 1990, baseada no cumprimento da regulação ambiental e trabalhista, transfere reputação a um setor extremamente questionado pela sociedade civil global, por meio de ONGs e movimentos sociais. O ápice desse processo foi a primeira certificação RSPO obtida pela empresa em agosto de 2011. Apesar de o Brasil ter apenas seis membros no RSPO, a *performance* da empresa brasileira é reconhecida e valorizada em um sistema agroindustrial que opera, majoritariamente, com *standards* ainda mais baixos do que aqueles definidos pelo RSPO. Esse reconhecimento é percebido, por exemplo, na participação do “resto do mundo” no *board* executivo do RSPO.

Ao mesmo tempo, a empresa brasileira não pretende competir diretamente com as companhias asiáticas no mercado internacional de óleo de palma. Seu objetivo é ocupar nichos de mercado, nos quais se paga um preço *premium* pelo produto certificado, e obter ganhos de reputação para acessar novos mercados no segmento de derivados de gorduras vegetais. Clientes corporativos brasileiros são os alvos preferenciais porque a empresa consegue fornecer produtos customizados, apesar de os custos de transporte e distribuição serem elevados no país.

O segundo eixo, do lado governamental, indica que projetar níveis elevados de proteção social e ambiental é um ativo importante para economias emergentes como a do Brasil. Vindo de um país-membro do BRICS, é um elemento vibrante do *soft power* brasileiro (NYE Jr., 2004), reconhecido no campo das políticas sociais e de inclusão social. O Brasil promove, simultaneamente, a mudança social e a preservação ambiental por meio do estabelecimento de padrões considerados elevados pela comunidade internacional e participa, indiretamente, de arenas transnacionais privadas, ao favorecer o fortalecimento de empresas brasileiras em iniciativas *multistakeholder* como o RSPO.

## Notas

- i Como acontece com o café ou o cacau, *commodities* reguladas por organizações internacionais formais (Organização Internacional do Café – OIC – e Organização Internacional do Cacau – ICCO –, respectivamente).
- ii Segundo o Dow Jones News Wires, em janeiro de 2012.
- iii Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços (ICMS), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).
- iv Órgão subordinado ao Ministério da Integração Nacional.
- v 160 mil toneladas de óleo refinado de palma e 16 mil toneladas de óleo de palmiste.
- vi Informações coletadas em entrevista com os promotores de justiça de Belém, em março de 2012.
- vii Para óleo bruto, produtos refinados e fracionados, as variações de preço são outras.
- viii Com linhas de financiamento para o cumprimento de padrões ambientais.
- ix MAPA. Portaria nº 416, de 2010.
- x Informação obtida em entrevista com Sidney Medeiros.
- xi A IBD Certificações. A certificação foi expedida em agosto de 2011 e tem validade por cinco anos.
- xii Atas das reuniões ordinárias da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Palma de Óleo ([www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br) e [www.rsपो.com](http://www.rsपो.com)), acesso em: 26 abr. 2013.

## Referências

ABBOTT, Kennett; SNIDAL, Duncan. Strengthening international regulation through transnational new governance: overcoming the orchestration deficit. **Vanderbilt J. of Transnational Law**, v. 42, n. 2, p. 501-578, 2009.

BÖRZEL, Tanja; RISSE, Tomas. Governance without a state: can it work? **Regulation & Governance**, v. 4, n. 2, p. 113-134, 2010.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.172, de 7 de maio de 2010. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7172.htm), acesso em 23 out. 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Ata da primeira reunião da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Palma de Óleo. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_setoriais/Palma\\_de\\_oleo/1\\_reuniao/Ata.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Palma_de_oleo/1_reuniao/Ata.pdf), acesso em: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ata da segunda reunião da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Palma de Óleo. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_setoriais/Palma\\_de\\_oleo/2\\_reuniao/Ata.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Palma_de_oleo/2_reuniao/Ata.pdf), acesso em: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ata da terceira reunião da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Palma de Óleo. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_setoriais/Palma\\_de\\_oleo/3\\_reuniao/Ata.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Palma_de_oleo/3_reuniao/Ata.pdf), acesso: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ata da quarta reunião da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Palma de Óleo. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_setoriais/Palma\\_de\\_oleo/4\\_reuniao/Ata.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Palma_de_oleo/4_reuniao/Ata.pdf), acesso em: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ata da quinta reunião da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Palma de Óleo. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_setoriais/Palma\\_de\\_oleo/5\\_reuniao/Ata.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Palma_de_oleo/5_reuniao/Ata.pdf), acesso em: 24 out. 2016.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (DOU). Portaria nº 416, de 16 de novembro de 2010. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/250/\\_arquivos/portaria\\_416\\_cfca\\_mma\\_1\\_250\\_completo\\_250.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/250/_arquivos/portaria_416_cfca_mma_1_250_completo_250.pdf), acesso em: 24 out. 2016.

BÜTHER, Tim. Private regulation in the global economy: a (p)review (guest editor's introduction to a special issue on "private regulation in the global economy"). **Business and Politics**, v.12, n.3, p. 1-38, 2010.

BÜTHER, Tim; MATTLI, Walter. **The new global rulers**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

CAFAGGI, Fabrizio et al. The conceptual and constitutional challenge of transnational private regulation. In: SCOTT, Colin; CAFAGGI, Fabrizio; SENDEN, Linda (Eds.). **The challenge of transnational private regulation: conceptual and constitutional debates**. Hoboken: Wiley-Blackwell, Cardiff: Cardiff University Law School, 2011. Union Kingdom, p. 1-19.

CASHORE, Benjamin. Legitimacy and the privatization of environmental governance: how Non State Market-Driven (NSMD) governance systems gain rule making authority. **Governance**, v.15, n. 4, p. 503-529, 2002.

CASHORE, Benjamin, BERNSTEIN, S. Can Non-state Global Governance be legitimate? Analytical framework. **Regulation & Governance**, v.1, n.4, p. 1-25, 2007.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA) .**Zoneamento Agroecológico do dendezeiro para as áreas desmatadas da Amazônia Legal**, 2010. Disponível em: <[https://www.embrapa.br/zoneamento\\_dende/ZonDende.pdf](https://www.embrapa.br/zoneamento_dende/ZonDende.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2016.

GEREFFI, Gary et al. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 1 (February), p. 78-104, 2005.

GILLIGAN, Michael J. The transaction costs approach to international organization. In: MILNER, Helen V.; MORAVCSIK, Andrew (Eds.). **Power, interdependence and nonstate actors in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 2009.p. 50-65.

HALE, Tom; HELD, David. Editor's introduction: mapping changes in transnational governance. In: \_\_\_\_\_. **Handbook of transnational governance**. London: Polity Press, 2011. p. 1-36.

HALL, Rodney B.; BIERSTEKER, Thomas J. (Eds.). **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders**. London, Ithaca: Cornell University Press, 1998.

MARCOVITCH, Jacques (2011).**A gestão da Amazônia: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas**. São Paulo: Edusp, 2011.

NADVI, Khalid; WÄLTRING, Frank. Making sense of global standards. In: SCHMITZ, Hubert (Ed.). **Local enterprises in the global economy: issues of governance and upgrading**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 53-94.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NYE Jr., Joseph **Soft Power: the means to success in world politics**. New York, Perseu Books, 2004.

OIL WORLD (2012). **Forecasts**, 2012. Disponível em [www.rspo.org](http://www.rspo.org), acesso em 23 out. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) (1998). **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento**. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao\\_oit\\_547.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao_oit_547.pdf)>. Acesso em: 8 out. 2016.

PARÁ (Estado). Lei nº 7.243, de 9 de janeiro de 2009. Disponível em [www.pge.pa.gov.br/files/LO7243.pdf](http://www.pge.pa.gov.br/files/LO7243.pdf), acesso em 12/02/2013.

PARÁ, Yearbook (2011).

PATTBERG, Philipp (2005). The institutionalization of private governance: how business and nonprofit organizations agree on transnational rules. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 18, n. 4, p. 589-610, Oct. 2005.

PEROSA, Bruno. **A emergência da governança socioambiental no mercado internacional de biocombustíveis**. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2012.

PORTER, Michael. **Estratégia competitiva: técnicas para a análise da indústria e da concorrência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PRAKASH, Aseem; POTOSKI, Matthew (2010). The International Organization for Standardization as a global governor: a club theory perspective. In: AVANT, Debora D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K. (Eds.). **Who governs the globe?: Cambridge studies in international relations**. New York: Cambridge University Press, p. 72-101.

SHEPPE, Nathalie et al. **A model for sustainable palm oil?: a case study of Agropalma**, research report. New York: Columbia University, 2012.

Submetido em: 13/03/2014

Aceito em: 09/07/2016

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC132048V1942016>



# ARENAS TRANSNACIONAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE: O CASO DA PALMA NA AMAZÔNIA

---

JOÃO PAULO CÂNDIA VEIGA  
PIETRO CARLOS RODRIGUES

**Resumo:** Este artigo discute a ascensão de atores não estatais na produção de regras e normas ambientais e sociais em arenas transnacionais que escapam ao controle de governos e organizações internacionais. Este trabalho é resultado de uma pesquisa de campo realizada, entre janeiro e março de 2012, nos municípios de Moju, Tailândia e Acará, no estado do Pará, que compõem a principal região produtora de palma no Brasil. Trata-se de estudo de caso de uma empresa produtora de óleo de palma na Amazônia cuja sinergia com as políticas públicas projeta o *soft power* brasileiro por meio da influência na regulação transnacional privada com a obtenção de selos e certificados socioambientais, reconhecidos pelos *stakeholders* presentes na cadeia produtiva global da *commodity*. Utiliza-se a literatura acadêmica sobre regulação e governança privada para realçar a ascensão de atores não estatais como produtores de regras nas relações internacionais contemporâneas.

**Palavras-chave:** padrões ambientais, óleo de palma, política pública, certificação, regulação.

**Abstract:** This paper discusses the emergence of non-state actors involved in developing rules on environmental and social standards in transnational arenas that are outside the control of governments and International Organizations. This work is the result of a field research conducted between January and March 2012 in the main palm producing region of Brazil, located in the state of Pará, encompassing the municipalities of Moju, Tailândia and Acará. It comprises a case study of a palm oil producing company based in the Amazon region. The synergy of this company with governmental policy has projected Brazil's soft power, not through foreign policy and diplomacy but by influencing transnational private regulation with the use of labels and certification schemes recognized by stakeholders engaged in the palm oil global chain. The authors use the academic literature on regulation and private governance to highlight the rise of non-state actors as rule-makers in contemporary international relations.

**Keywords:** environmental standards, palm oil, public policy, certification, regulation.

**Resumen:** Este documento analiza el surgimiento de actores no estatales involucrados en la elaboración de normas ambientales y sociales en espacios transnacionales que están fuera del control de los gobiernos y las organizaciones internacionales. Este trabajo es el resultado de una investigación de campo en la principal región productora de palma en Brasil, ubicada en el estado de Pará. Se compone de un estudio de caso de una empresa productora de aceite de palma con sede en la región amazónica. La sinergia de esta empresa con la política gubernamental ha proyectado el poder blando del Brasil por influencia de regulación privada transnacional con el uso de los esquemas de certificación reconocidos por los actores involucrados en la cadena mundial de aceite de palma. Los autores utilizan la literatura académica sobre regulación privada para resaltar el surgimiento de actores no estatales en las relaciones internacionales contemporáneas.

**Keywords:** normas ambientales, aceite de palma, política pública, certificación, reglamento.

---