

Questões da governança climática internacional híbrida¹

Rodrigo Fagundes Cezar²

Pegue a caixa de leite, o atum enlatado ou a barra de chocolate que você tem em casa. Você provavelmente vai achar selos com termos como FSC, Dolphin Safe ou Rainforest Alliance. Esses selos são exemplos de esquemas privados e transnacionais de certificação: iniciativas voluntárias que definem e monitoram padrões socioambientais ao longo de cadeias produtivas.

Quando esses esquemas passam a ser reconhecidos e exigidos por reguladores públicos, deixam de ser apenas ferramentas voluntárias de mercado. Passam por um processo de “estatização”: ganham força normativa e podem se tornar, na prática, critérios obrigatórios para quem deseja vender seus produtos a determinados mercados. É o que acontece, por exemplo, com a União Europeia, que permite que atores privados certifiquem a importação de biocombustíveis e seus insumos, incluindo etanol e açúcar brasileiros.

Tem gente que vê um problema na governança híbrida (um pouco pública, um pouco privada, um pouco obrigatória, um pouco voluntária). Ela pulveriza ainda mais a governança global e facilita o uso estratégico de selos e certificados como barreiras comerciais disfarçadas. E tem gente que a defende: governos orquestram certificações que já existem e que, sem respaldo público, enfrentariam fragilidade no cumprimento das próprias regras. Além disso, iniciativas de governança climática por vezes são definidas por um ou poucos países, mas com efeitos extraterritoriais. Arranjos híbridos em teoria ajudariam a mitigar os problemas de legitimidade associados a essas iniciativas.

Em que pese haver argumentos a favor e contra, esses arranjos híbridos vieram para ficar. Ainda assim, são poucos os que avaliam, na prática, o quanto eles ajudam ou atrapalham. A partir da análise da única certificação atualmente em vigor no Brasil que permite ao açúcar e ao etanol brasileiros serem exportados à União Europeia como produtos sustentáveis - a certificação Bonsucro - é possível tirar algumas conclusões.

A Bonsucro é um esquema privado que define padrões socioambientais para a produção de cana-de-açúcar e seus derivados. Ao ser adaptada aos critérios da Diretiva de Energias Renováveis (RED) da União Europeia, passa a desempenhar um papel central: serve como prova de que o biocombustível brasileiro cumpre as exigências europeias de sustentabilidade. Para isso, incorpora regras específicas sobre emissões de gases de efeito estufa, uso da terra e rastreabilidade da cadeia produtiva. Na prática, uma certificação voluntária torna-se um pré-requisito para acessar o mercado europeu.

No comércio, o efeito combinado da Bonsucro e da legislação europeia de

¹ Artigo publicado em Valor Econômico. Disponível em:

<https://valor.globo.com/opiniaocoluna/questoes-da-governanca-climatica-internacional-hibrida.ghtml>

Acessado em 16.06.2025

² Professor da FGV

biocombustíveis é aparentemente positivo, mas concentrador. Apenas os municípios brasileiros que já exportavam volumes significativos de etanol e açúcar para a União Europeia registraram aumento nas exportações após a certificação. Em vez de democratizar o acesso ao mercado europeu, o arranjo pode ter reforçado padrões pré-existentes, favorecendo grandes produtores com capacidade técnica e institucional para atender às exigências.

Nos impactos sociais, os resultados são frágeis. Há indícios positivos em relação à agricultura familiar, mas os efeitos variam conforme a métrica utilizada. Não há evidência robusta de redução na desigualdade de gênero na gestão de propriedades rurais, e há indícios de reforço da concentração fundiária. Em síntese: a certificação agrega uma camada de governança formalizada, mas não produz efeitos decisivamente positivos sobre fatores-chave para a justiça climática.

Mas por quê? O que explica esses efeitos? Os impactos pouco convincentes da governança híbrida de biocombustíveis da União Europeia no Brasil não são surpreendentes. O objetivo principal da Diretiva de Energias Renováveis (RED) é reduzir emissões de gases de efeito estufa. Aspectos sociais, redistributivos ou territoriais são tratados como externalidades de uma boa governança por parte dos atores privados. Do ponto de vista da política europeia, o que importa é que o biocombustível final emita menos carbono.

Não é que a União Europeia queira necessariamente minar as exportações do Brasil, como alguns temem. A questão é que parlamentares e comissários europeus respondem a interesses diversos - domésticos e externos - cujo mínimo denominador comum muitas vezes não se alinha aos objetivos de um país em desenvolvimento, onde o dilema entre crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental é muito mais agudo. A discussão sobre a perfuração na foz do Rio Amazonas ilustra bem esse conflito.

Como resultado de pressões internas e externas, a lei de biocombustíveis da União Europeia evoluiu para exigir práticas mais rigorosas de boa governança por parte de agentes privados. Isso é positivo, pois assegura transparência, previsibilidade e legitimidade formal. Essa também é uma forma de garantir maior justiça participatória. O problema, evidenciado por estudos científicos, é que o foco exclusivo em boas práticas de governança e participação formal pode mascarar efeitos práticos negativos.

Por outro lado, impor exigências socioeconômicas específicas pode ser difícil e questionável. O que fazer, então? Reguladores frequentemente enquadram disputas políticas como questões técnicas, a fim de viabilizar uma agenda regulatória. É preciso exigir o reconhecimento do caráter político dessas regras, mas com base em evidência científica. A proposta é aplicar o mesmo nível de exigência técnica que legitima a medida, agora voltado à sua revisão e contestação fundamentada.

Como fazê-lo? O caso da União Europeia é novamente ilustrativo. Quando o Parlamento Europeu tentou exigir que as certificações enviassem um relatório de impacto social à UE, a Comissão recusou, alegando que esse não era o objetivo da regulação de biocombustíveis. No entanto, a UE teve amplo sucesso ao exigir que atores privados adotassem práticas específicas de avaliação e monitoramento.

Uma solução - não a única, nem necessariamente a melhor - é pressionar tomadores de decisão a adotarem, promoverem e, quando necessário, exigirem desses atores privados avaliações de impacto com critérios robustos, mas também flexíveis e adaptáveis, capazes de demonstrar que o arranjo híbrido gera externalidades positivas ou mitiga assimetrias no nível local.