

# CADERNOS CEBRAP SUSTENTABILIDADE

**Working Papers** 

Iniciativas de governança privada e produção de commodities no Brasil: roundtables e os compromissos socioambientais na produção de carne bovina e soja

LOUISE NAKAGAWA, MARCELLO DE MARIA e MATHEUS COUTO





#### **CEBRAP**

O Centro Brasileiro de Análise e
Planejamento - CEBRAP - foi criado em
1969 para ser um espaço de produção de
conhecimento crítico e independente no
Brasil. O foco da instituição é a análise da
realidade brasileira, com um estilo de
trabalho que enfatiza a comparação e
combina a especialização e a
interdisciplinaridade, em diálogo constante
entre as diferentes perspectivas teóricas e
metodológicas das áreas de origem de seus
pesquisadores: sociologia, política,
demografia, direito, filosofia, história,
antropologia, economia e geografia.

#### Presidente

Marcos Nobre

#### **Diretor Científico**

Raphael Neves

#### **Diretora Administrativa**

Graziela Castello



#### **CEBRAP SUSTENTABILIDADE**

ISSN 2764-1937

O Cebrap Sustentabilidade - Núcleo de Pesquisa e Análises sobre Meio ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade, dedica-se à produção de conhecimentos voltados a favorecer formas inovadoras de tratamento do tema ambiental e que estejam sintonizadas com os principais avanços realizados pela comunidade científica nacional e internacional. Os estudos, eventos e publicações produzidos pelo núcleo se apoiam em rigor científico e excelência e pela busca em qualificar o debate público no Brasil, tendo como parceiros uma pluralidade de atores favoráveis a uma transição sustentável e inclusiva. Cinco temas concentram as pesquisas do Cebrap Sustentabilidade: Mudanças climáticas; Governança ambiental policêntrica; Biodiversidade, água, alimentos e energia; Cidades e regiões na transição para a sustentabilidade; Epistemologia da sustentabilidade.

#### Coordenador

Arilson Favareto

https://cebrapsustentabilidade.org E-mail: sustentabilidade@cebrap.org.br

## Cadernos Cebrap Sustentabilidade – Textos para Discussão - Working Papers

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Cebrap Sustentabilidade com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à comunidade científica e aos tomadores de decisão públicos e privados atuando em temas ambientais e suas interfaces com a agenda econômica e política do país.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Cebrap.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# Iniciativas de governança privada e produção de commodities no Brasil: Roundtables e os compromissos socioambientais na produção de carne bovina e soja

Louise Nakagawa – CEBRAP (Brasil)

Marcello De Maria – Universityof Reading (Reino Unido)

Matheus Couto – UNEP-WCMC (Brasil)

#### Resumo

Este estudo tem como objetivo entender as potencialidades e fragilidades das iniciativas de governança privada (normas voluntárias de certificação, compromissos públicos) que tratam da produção de commodities agrícolas no Brasil. Para isso, foi avaliada a estrutura de governança das principais iniciativas atuantes hoje e sua composição, como a Global Roundtable for Sustainable Beef (GRSB), a Moratória da Soja na Amazônia, o TAC da Carne Legal e a Roundtable on Responsible Soy (RTRS). Apesar desses arranjos institucionais englobarem uma variedade de stakeholders, suas estruturas de governança nem sempre são suficientes para garantir uma participação ampla e inclusiva, e uma distribuição equitativa de poder entre os diferentes grupos de membros. Simultaneamente, tais iniciativas são muitas vezes vistas como uma alternativa para compensar a ineficiência dos órgãos públicos. No entanto, o engajamento do poder do Estado é fundamental para garantir o acompanhamento dos compromissos de sustentabilidade e fazer cumprir as decisões que afetam de forma decisiva o desempenho dos mercados. Portanto, a combinação de diferentes mecanismos de mercado (normas voluntárias e compromissos públicos, tanto no comércio interno como no internacional) permite a melhoraria, bem como ampliação da influência nas decisões dos stakeholders em torno da promoção de uma cadeia de valor mais sustentável. Não obstante, podese concluir que novas pesquisas para compreender o comportamento econômico dos tomadores de decisão (analisando suas trajetórias, escolhas e habitus) são necessárias para entender até que ponto os critérios socioeconômicos e ambientais têm sido eficazes, considerando as heterogeneidades regionais.

Palavras chave: governança privada, commodities agrícolas, compromissos socioambientais

#### 1. Introdução

Diante das mudanças climáticas e, consequentemente, dos impactos socioeconômicos e ambientais na produção agrícola, vem aumentando o debate em torno das implicações negativas do setor produtivo. Por exemplo, novos arranjos institucionais (como roundtables globais e certificações voluntárias) têm sido criados na tentativa de reduzir as emissões de carbono, salvaguardar a resiliência dos ecossistemas e proteger a biodiversidade. Esses arranjos exercem uma forte influência nos mercados e são frequentemente motivados pela retórica do desenvolvimento sustentável e pela limitada base de recursos naturais do planeta. Nesse contexto, as políticas socioambientais deixaram de ser reguladas apenas por órgãos governamentais, passando a serem cada vez mais descentralizadas e modeladas por instituições não estatais, na busca por aumentar sua efetividade e reduzir os conflitos em torno da exploração e uso dos recursos naturais (Ostrom, 1990; Cashore, 2002; Cashore et al., 2004; Ostrom, 2005; Nakagawa, Favareto&Hospes, 2015).

Dentro desse contexto, uma série de novas iniciativas de governança não estatal, relacionadas à produção de commodities agrícolas, surgiram nas últimas décadas, incentivando a participação ativa de agentes que antes não faziam parte do processo de tomada de decisão (Tendler, 1998; Boschi, 1999; Vallejo &Hauselmann, 2004). Trata-se de iniciativas que operam por meio de sistemas de certificação ou de compromissos de mercado entre os stakeholders da cadeia de valor de determinados produtos. Dentro desses arranjos, as regras e as estratégias de ação são determinadas por agentes do setor privado e representantes da sociedade civil, guiados pela estrutura de mercado e por suas próprias trajetórias. Conhecida como governança privada (Belik, Paulillo&Vian, 2012; Nakagawa, Favareto&Hospes, 2015; Virah-Sawmy et al., 2019), sua emergência foi motivada pela promessa de maior eficiência frente aos tradicionais mecanismos de comando e controle resultantes das regulações feitas pelos órgãos governamentais e à ação pura do livre mercado.

A crescente adesão das organizações brasileiras a esse novo tipo de arranjo institucional pode ser explicada pela crescente pressão (em âmbito nacional e internacional) sobre os produtores rurais e as indústrias de processamento de produtos como carne bovina e soja. Isso é particularmente comum em casos relacionados ao desmatamento ilegal, violação dos direitos dos trabalhadores e dos povos indígenas e tradicionais, e comunidades locais, que vivem nas regiões da Amazônia e do Cerrado. Além disso, ao olhar para os mercados internacionais de commodities e para as estratégias

comerciais de governos estrangeiros, vários sinais sugerem que também houve uma mudança no comportamento dos stakeholders em relação às mudanças climáticas e outras questões socioeconômicas e ambientais em torno do conceito de desenvolvimento sustentável. Por exemplo, empresas, governos e consumidores europeus têm exigido um sistema de produção de commodities mais responsável, especialmente quando se trata de reduzir a pegada de carbono das cadeias de valor e a pressão sobre os ecossistemas. Portanto, é fundamental identificar quais iniciativas de governança privada existem no Brasil hoje e que tratam da produção de commodities agrícolas. Da mesma forma é importante entender como essas iniciativas estão estruturadas e quem são os tomadores de decisão. E com isso, entender a dinâmica interna que essas iniciativas desempenham, e avaliar os principais desafios e oportunidades para a construção de uma agenda socioeconômica e ambiental mais inclusiva e sustentável para os próximos anos.

Assim, este estudo tem como objetivo apresentar as potencialidades e fragilidades por trás das roundtables dedicadas à cadeia de valor da carne bovina e soja produzida no Brasil, bem como os compromissos públicos para enfrentar e reduzir os impactos socioambientais gerados por essas cadeias, especialmente sobre os ecossistemas amazônicos e do Cerrado. Para isso, o documento segue organizado da seguinte maneira. A primeira seção fornece uma visão geral das iniciativas de governança privada no âmbito dos mercados de sustentabilidade. A seção seguinte descreve quatro importantes iniciativas multi-stakeholder que lidam com a produção de carne bovina e de soja no Brasil. São elas, respectivamente, a RoundtableonResponsibleSoy (RTRS) e o Grupo de Trabalho da Soja (GTS), a Global Roundtable for SustainableBeef (GRSB) e o Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável (GTPS), bem como compromissos de mercado que abrangem ambas as commodities, como a Moratória da Soja na Amazônia e os acordos da pecuária na Amazônia (TAC Legal da Carne e o Compromisso Público da Pecuária). Ao final de cada seção referente às iniciativas, é feito um balanço comparativo entre essas iniciativas e compromissos de mercado para revelar as potencialidades e fragilidades de cada uma delas.

#### 2. Como surgiram as iniciativas de governança privada?

Até poucas décadas atrás, grande parte das instituições privadas acreditava que seus negócios se debruçavam fundamentalmente sobre parâmetros econômicos, e que a legitimidade de suas ações era mantida de acordo com a legislação vigente e com padrões de comportamento considerados tradicionais. Com o aumento das preocupações sobre a dimensão ambiental, os movimentos sociais e ambientalistas começaram a pressionar para que as empresas assumissem suas responsabilidades com relação aos impactos causados em suas cadeias produtivas. Esses eventos refletiram sobre os

mercados e a variável ambiental passou a ser incorporada de forma significativa nos custos de transação das empresas (Diamond, 2005; Zylbersztajn & Farina, 2008). Ou seja, quanto melhor sucedidas fossem as estratégias traçadas por essas empresas, melhor seria sua reputação no campo das políticas socioambientais (Conroy, 2007). Para isso, diversos segmentos do setor privado passaram a aderir às mudanças nas regras de funcionamento dos mercados (Borzel& Risse, 2010).

Diante desse cenário, empresas e ONGs passaram a investir em novos padrões de relacionamento para estabelecer alguma convergência de estratégias por meio de cooperações nas quais são elaborados códigos de conduta, sistemas de monitoramento, normas para comunicação pública, e o uso de certificações como incentivo de mercado para determinados tipos de comportamento (Haufler, 2003). A partir da interação entre setor privado e sociedade civil no processo de elaboração de políticas, ocorreu a transposição dos limites da soberania dos governos na regulação das políticas socioambientais. Essa descentralização da autoridade permitiu a participação de agentes não estatais na tomada de decisão, dando origem a um novo tipo de arranjo institucional.

Ao constatar que os órgãos governamentais vinham apresentando mecanismos pouco eficientes de controle e mitigação dos riscos socioambientais (Borzel& Risse, 2010), agentes não estatais procuraram compensar essa fragilidade através da articulação e criação de iniciativas multistakeholder,com o objetivo de elaborar políticas socioambientais capazes de interferir de forma decisiva no desempenho dos mercados (Abramovay, 2010). Esse movimento foi acompanhado, ao mesmo tempo, no meio científico, por abordagens que buscavam escapar do falso dilema que opõe a governança pública e a privada, e sugerindo a importância da descentralização da autoridade, no que define Ostrom (1990), o policentrismo, ou governança policêntrica. Portanto, através desses arranjos seria possível alcançar sistemas mais eficientes que a regulação imposta pelos governos, por meio do trabalho cooperativo entre os agentes não estatais (Ostrom, 1990; Hoogue&Marks, 2003).

O avanço desse tipo de arranjo institucional ocorreu com o surgimento de iniciativas de governança que incentivam a participação e accountabilityde agentes que até então não faziam parte da tomada de decisão (Tendler, 1998; Boschi, 1999; Vallejo &Hauselmann, 2004). A organização dessas iniciativas tem sido dada sob diferentes terminologias, incluindo instituições não estatais reguladas pelo mercado (non-statemarketdriven) (Cashore, 2002; Cashore et al., 2004; Bernstein, 2010), iniciativas multi-stakeholder(Vallejo &Hauselmann, 2004, O'Rourke, 2006), parcerias privadas globais (global privatepartnerships) (Schouten&Glasbergen 2011; Hospes 2012) e governança privada (Belik, Paulillo&Vian, 2012; Nakagawa, Favareto&Hospes, 2015; Virah-Sawmy et al., 2019).

Trata-se de uma tendência que ganhou força na primeira década dos anos 2000, e tem sido uma estratégia adotada em diversos segmentos (Ostrom, 1990; Ostrom, 2005; Cashore, 2002; Bernstein, 2010), impulsionada pelos sistemas de certificação como o Forest StewardshipCouncil (FSC), a FairtradeLabellingOrganizationsInternational(FLO) e o Marine StwewardshipCouncil (MSC), por exemplo. Mas não apenas, pois paralelamente também surgiram iniciativas de governança privada com o viés em negociações e compromissos de mercado para garantir maior responsabilidade, e ações mais sustentáveis das cadeias de valor de commodities, como a Moratória da Soja na Amazônia e o Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável, ambos no Brasil.

Na governança privada, a coordenação entre os agentes é um importante critério para garantir a legitimidade de suas atividades. No entanto, essa interação não é imediata. Ao contrário, mesmo quando o assunto é governança, o campo onde ocorrem as discussões e são tomadas as decisões não é harmonioso, tampouco consensual, uma vez que os interesses dos envolvidos, geralmente, são divergentes. Nesse tipo de arranjo institucional, são as transações de mercado que funcionam como agentes reguladores, cujos incentivos são pautados na cadeia de produção para garantir a aceitação dos participantes em troca de legitimidade. Por outro lado, cabe destacar que essa forma de governança não pretende substituir as atribuições do Estado, já que as iniciativas exercem papéis diferentes na formação das estruturas de mercado e possuem diferentes formas de poder e autoridade (Tendler, 1998). Essa substituição nem poderia ocorrer porque o Estado desempenha um papel determinante, mesmo nesse tipo de estruturação, pois é o principal responsável pelo estabelecimento das condições institucionais básicas e pela garantia do cumprimento das regras estabelecidas (Fligstein, 1996). Além disso, as iniciativas de governança privada muitas vezes se deparam com os mesmos problemas que também afetam as intervenções públicas, seja pela falta de fiscalização, ou problemas de legitimação democrática, até a dificuldade na tomada de decisão, ou mesmo pela pouca eficiência.

Embora as iniciativas de governança privada sejam frequentemente motivadas pela necessidade de superar as falhas públicas em abordar as preocupações relacionadas à sustentabilidade, e para melhor envolver os stakeholders do setor privado, é notável que tais iniciativas são complementares às intervenções realizadas pelo Estado. Nesse sentido é importante destacar que, conforme argumentado por De Maria e colaboradores (2020), as iniciativas de governança privada apresentam algumas deficiências. Em primeiro lugar, embora a multiplicação desses arranjos reflita o interesse crescente de empresas e representantes da sociedade civil em abordar questões de sustentabilidade, também está criando o que poderia ser chamado de 'Paradoxo da Torre de Babel', onde muitos padrões autoconstruídos frequentemente competem uns com os outros, focando mais nas necessidades das entidades certificadas do que nas próprias questões socioambientais que

deveriam estar atenuando. Por exemplo, um relatório encomendado pela European Feed Manufacturers 'Association (FEFAC) sobre o abastecimento de soja de forma sustentável, identificou 17 certificações e esquemas diferentes apenas para soja livre de desmatamento (Kusumaningtyas e Van Gelder, 2019). Em segundo lugar, conforme observado por Schouten, Leroy e Glasbergen (2012) e argumentado posteriormente neste estudo, a governança dessas iniciativas é problemática em si, com questões importantes em termos de representação democrática, legitimidade e mecanismos de fiscalização. Na verdade, a tomada de decisões estratégicas é fortemente dependente da composição real de diferentes roundtables, apresentando alguns desafios em termos de equilíbrio de poder e representação política justa de todos os stakeholders setoriais, especialmente quando se olha para iniciativas nas quais a adesão é baseada em mecanismos voluntários em vez de sistemas que refletem a composição real de uma determinada cadeia de valor. Terceiro, se as intervenções públicas são frequentemente criticadas por sua falta de resultados, argumentos semelhantes também podem ser usados para iniciativas de governança privada. Um relatório recente do IISD (2020) estimou que, em 2018, apenas cerca de 2% da produção global de soja cumpria com pelo menos um esquema voluntário de sustentabilidade. Da mesma forma, De Maria e colegas (2020, p.46) relataram que "a RTRS - que provavelmente propõe o maior sistema de certificação internacional para o abastecimento e produção responsável de soja - certificou cerca de 4,5 milhões de toneladas de soja em 1,2 milhão de hectares em 2018, correspondendo a apenas 1,2% da quantidade colhida e a 0,9% da área destinada à soja globalmente no mesmo ano".

Para Fligstein (2002), a caracterização dos mercados como campos mostra a ideia de que são permanentes espaços de disputa. Portanto, para o autor, é constante a existência de lutas políticas e por poder no interior dessas arenas. Mas, apesar dessas dificuldades, o que faz a governança privada avançar sobre outros setores? Conforme Fligstein apresenta em seu trabalho 'The Architectureofmarkets' (2002), a capacidade dos atores de dinamizar a sua quota desigual de capitais é o fator decisivo para que possam concorrer entre si, no intuito de estabelecer uma hierarquia dentro do campo onde ocorrem os conflitos. Mesmo quando um novo participante integra determinado mercado, o impacto de sua entrada na disputa é diretamente associado às suas habilidades sociais. Essas habilidades consistem na potencialidade de um agente em tornar legítima sua ação perante os demais envolvidos em uma disputa. A partir disso, o agente será capaz de induzir a cooperação entre os outros participantes com o objetivo de elaborar um conjunto de regras e estabilizar suas relações. Portanto, a cooperação não é vista como um conceito moral, mas como uma relação social específica. Ela ocorre quando determinada organização tem legitimidade para impor um padrão de atuação que lhe é favorável, mas que também deve ser efetiva para os outros agentes, para que esses escolham aderir a ela (Fligstein, 2002).

O aumento das demandas quanto aos impactos socioambientais decorrentes dos processos produtivos fez com que a União Europeia impusesse padrões qualitativos mais rígidos para a qualidade dos produtos importados. Essas medidas costumam ser denominadas Medidas Não Tarifárias (NTMs) ou Normas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) (Gameiro, 2020). Dessa forma, foram criadas barreiras comerciais diretas e indiretas para os importadores, incluindo requisitos para adoção de boas práticas em toda a cadeia produtiva e incentivos para produtos de baixo impacto. Nesse contexto, a realização de rodadas de negócios e o estabelecimento de compromissos socioambientais têm se tornado uma importante ferramenta para sinalizar o esforço dos atores diretamente envolvidos na cadeia produtiva. Isso também demonstra as estratégias de ação nas cadeias de valor para produtos comercializados, muitas vezes aumentando a participação dos produtores locais nos mercados globais. E por fim, permitiu que produtores e empresas com boas práticas comprovadas entrassem em novos nichos de mercado, como o de carne bovina e soja sem desmatamento.

No entanto, apesar da proliferação de iniciativas de governança privada e compromissos de mercado, especialmente em setores de produção de commodities agrícolas, a dinâmica desses esforços combinados pode ser bastante diferente. Além disso, cada grupo se encontra em um estágio diferente de evolução em relação ao mercado que atende. Ou seja, algumas roundtables têm conquistado maior aderência dos stakeholders envolvidos na cadeia de valor e, portanto, maior legitimidade e reputação, enquanto outras ainda caminham para alcançar o mesmo nível de sucesso. Desse modo, é essencial entender até que ponto esses mecanismos têm contribuído para o desempenho dessas iniciativas de governança em âmbito global e nacional. Sendo assim, a seção a seguir descreve as principais iniciativas em andamento na cadeia de valor da carne bovina e da soja no Brasil. Com isso, pretende-se evidenciar a dinâmica de funcionamento dessas iniciativas e os seus limites, fazendo um balanço das potencialidades e fragilidades das mesmas.

#### 3. Commodities agrícolas no Brasil: o surgimento de roundtables e dos compromissos públicos

#### **3.1.** Soja

Segundo a FAO (2017), até 2025 o Brasil seria o primeiro no ranking da produção mundial de soja, com 135 milhões de toneladas, ultrapassando os Estados Unidos. No ano de 2019, o país norteamericano produziu mais de 123 milhões de toneladas de grãos, enquanto o Brasil atingiu quase 115 milhões de toneladas (Embrapa, 2019). Nesse período, quase 36 milhões de hectares de soja foram plantados no Brasil, e o valor total exportado ultrapassou US\$ 40 bilhões em 2018 (Agrostat, 2018).

Entretanto, no ano de 2020 a produção brasileira já conseguiu ultrapassar a dos Estados Unidos em decorrência da supersafra brasileira (126 milhões de toneladas) (USDA, 2020), e com a redução da produção do país estadunidense, em vista da crise comercial com a China. Para a economia brasileira, a soja é a cultura de rendimento mais relevante, com aproximadamente 70% da produção exportada (Trase, 2019; Soterroni et al., 2019). Em 30 anos, a área plantada no Brasil cresceu mais de 200%, enquanto a produção aumentou quase 500% (Embrapa, 2019).

Desde a década de 1980, a consolidação da produção de soja ocorreu principalmente no Cerrado, e na década seguinte avançou para a fronteira com a Amazônia. Mais recentemente, essa produção se espalhou pela região conhecida como Matopiba, e hoje, é o Cerrado quem mais sofre os efeitos da expansão da produção de commodities agrícolas. Entretanto, vale ressaltar que com o avanço da soja sobre regiões com áreas consolidadas, atividades como a pecuária têm se movido em direção à Amazônia. Esse movimento costuma estar vinculado ao desmatamento ilegal e à grilagem de terras, o que implica efeitos negativos no comércio internacional (Rajão et al., 2020; Vasconcelos et al., 2020). Segundo Carneiro & Costa (2016), o cultivo da soja representa 90% da agricultura no Cerrado. Entre 2000 e 2014, o aumento da área plantada foi de 108% (8 milhões de hectares no Mato Grosso e Goiás). Na região do Matopiba, esse aumento atingiu 253% (3,4 milhões de hectares) no mesmo período. Em termos de comparação, em 2015 apenas 13% da produção de soja do Brasil foi colhida na Amazônia, enquanto 48% vieram do Cerrado (PAM/IBGE, 2019; Soterroni et al., 2019). Atualmente, quase um quarto da área de soja do Cerrado está na região do Matopiba.

Sendo assim, é importante destacar que, assim como na pecuária, o aumento da rigidez sobre os critérios socioambientais presentes nos compromissos e acordos de mercado na produção de soja, também tem aumentado, especialmente para produtores e traders que atuam em ambos os biomas brasileiros. Para que esses atores permaneçam no mercado internacional, são necessários os cumprimentos de boas práticas de produção. Desde 2006, após diversos conflitos entre traders, movimentos sociais e trabalhadores rurais em biomas sensíveis como Amazônia, Cerrado e Chaco, surgiram iniciativas de governança privada como a Moratória da Soja na Amazônia e a RoundtableonResponsibleSoy (RTRS). A primeira delas focada em compromissos assinados pelas associações das indústrias processadoras do grão no Brasil, junto às ONGs que atuam no país, e a segunda, voltada para a implementação de um sistema de certificação global sobre a cadeia de valor da soja. Embora ambas tenham sido criadas no mesmo ano e sob motivações parecidas, com propostas de estrutura de governança semelhantes (no caso da Moratória da Soja, a arena tomadora de decisão se constitui no Grupo de Trabalho da Soja – GTS), ao longo dos últimos quase 15 anos de existência, cada iniciativa seguiu caminhos bastante distintos. Além disso, ambas também têm enfrentado diversos questionamentos sobre sua efetividade e, inclusive, existência.

Isso nos remete a questionar, em que medida essas iniciativas têm sido capazes de garantir, ou mesmo promover, uma cadeia de valor da soja mais transparente e sustentável?

#### 3.1.1. Moratória da Soja na Amazônia

Diante das altas taxas de desmatamento da Floresta Amazônica no início dos anos 2000, e da forte expansão da produção de soja no bioma (liderada por grandes corporações transnacionais) surgiram diversos conflitos socioambientais em torno dos impactos que o avanço da produção de commodities estavam trazendo para a região (Greenpeace, 2006). Com o aumento da produção de soja, sobretudo no estado do Mato Grosso, era necessário expandir a infraestrutura logística rumo ao Norte do país para facilitar a exportação. No entanto, essas construções resultaram na supressão de enormes áreas de vegetação nativa, em casos de violência agrária e contra populações indígenas. Paralelamente, o plantio de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) aumentava, assim como o uso de pesticidas cada vez mais nocivos e em larga escala. Um importante exemplo é o uso do glifosato, tão utilizado nas lavouras de soja brasileiras, mas banido em outros países. Essa combinação de fatores gerou enorme comoção das comunidades locais, trabalhadores rurais, e movimentos sociais das regiões produtoras. Depois das denúncias feitas pelo Greenpeace no relatório 'EatingUptheAmazon', em 2006, junto dos movimentos sociais locais, e consequente repercussão internacional, os representantes da indústria de soja no Brasil propuseram o compromisso que resultou na Moratória da Soja na Amazônia.

Ainda hoje, esse compromisso representa uma das mais importantes arenas de negociação voluntárias no Brasil. O programa foi criado em 2006, com a assinatura do compromisso das empresas associadas em não comprar soja produzida em áreas desmatadas do bioma. Na época de sua implementação, o principal argumento era que a iniciativa, além de incentivar boas práticas agrícolas, também promoveria o uso mais sustentável dos recursos naturais, sem gerar perdas econômicas para o setor. A cooperação entre stakeholders convergiu na criação de um sistema de monitoramento sobre os avanços do desmatamento e da produção de soja na Amazônia, com base em informações disponibilizadas pelo Governo Federal. Mas, também promoveu o aprimoramento das relações institucionais e da legislação ambiental vigente. As instituições privadas participantes passaram a incorporar, nos seus contratos de compra, uma cláusula prevendo o rompimento com o produtor, caso fosse constatado algum tipo de irregularidade trabalhista (Moratória da Soja, 2008).

Ao longo desses anos, a Moratória da Soja evoluiu e foi readequada à luz do novo Código Florestal, passando a data de referência do desmatamento de 24 de julho de 2006 para 22 de julho de 2008

(data da anistia ao desmatamento). Seu sistema de monitoramento foi aprimorado, e o que antes era preciso fazer em campo, como a validação de áreas com produção de soja e áreas desmatadas, por sobrevoo principalmente, passou a ser realizado via imagens satélites, através de dados oficiais do Prodes/Inpe. Tal avanço tecnológico reduziu significativamente os custos de monitoramento e aumentou a confiança do acompanhamento anual do desmatamento, e consequentemente, melhorou o processo de monitoramento, especialmente, com as auditorias realizadas por terceira parte. Entretanto, as representações das ONGs que compõem o GTS destacam que, embora o monitoramento tenha melhorado, ainda é preciso avançar na transparência do processo produtivo.

Em 2019, em entrevista ao Globo Rural (matéria publicada em 30/12/2019) as duas maiores representações do setor produtivo, Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja) e Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), entraram em conflito em decorrência da continuidade da Moratória, e sobretudo, com a possibilidade de sua expansão para o Cerrado. A representação dos produtores ameaçou entrar com uma reclamação junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com a justificativa de abuso de poder econômico por parte das entidades da indústria, já que a Moratória não poderia estar acima da legislação federal brasileira. Em contrapartida, a Abiove defendeu que sem a negociação com os compradores e garantia de um sistema de monitoramento capaz de identificar o desmatamento ilegal presente na cadeia de valor da soja, a produção brasileira sofreria sérias restrições comerciais. Além disso, a Abiove também reforçou que é extremamente difícil assegurar aos clientes estrangeiros que a soja produzida na Amazônia não venha de áreas desmatadas ilegalmente, visto que o Governo Federal não é, nem nunca foi, capaz de resolver a questão do desmatamento ilegal no país.

Com isso, surgem perguntas como: em que medida a ausência dos produtores tem prejudicado a dinâmica e atuação da Moratória da Soja na Amazônia? Existe alguma perda em termos de reputação e legitimidade diante do mercado internacional? E como garantir aos compradores internacionais a transparência e a sustentabilidade da cadeia de valor da soja produzida na Amazônia? Como seria possível avançar esses compromissos para o Cerrado, que tem sido o bioma mais desmatado nessas últimas décadas?

### 3.1.2. Grupo de Trabalho da Soja (GTS)

De acordo com Piatto&Inakake (2016), os idealizadores da Moratória da Soja se organizaram no Grupo de Trabalho da Soja (GTS), composto por representantes da Abiove e da Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec), e representantes da sociedade civil de instituições como o

Greenpeace, World WideFund for Nature (WWF), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) e The NatureConservancy Brasil (TNC), para estabelecer uma agenda comum de trabalho e traçar estratégias coordenadas por subgrupos, utilizando o Código Florestal como aparato legal. Os esforços desses atores convergiam em estabelecer relações institucionais e aproximar o GTS dos órgãos governamentais, e estabelecer o desenvolvimento de um sistema de mapeamento e monitoramento do avanço da soja na Amazônia.

A partir de 2008, ano da primeira renovação do compromisso, o Governo Federal passou a ser signatário da iniciativa. Isso fortaleceu os acordos assumidos pelos stakeholders e elevou o diálogo para uma nova esfera de decisão, gerando perspectivas para a construção de estratégias de longo prazo. E, com isso, passaram a fazer parte da iniciativa o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), para apoiar e validar o monitoramento geoespacial do compromisso, o Banco do Brasil, como financiador do setor agropecuário brasileiro, e o EuropeanSoyConsumerGroup, representado pelo Carrefour (Piatto&Inakake, 2016).

Atualmente, a estrutura de governança do GTS está dividida em representantes da sociedade civil e das indústrias da soja. Segundo entrevista realizada com um membro do GTS, apesar do Governo Federal manter sua assinatura no compromisso, há anos não tem demonstrado nenhuma atuação dentro da arena, que já é constituída por poucos stakeholders. Do lado das ONGs permanecem o Greenpeace, WWF, Imaflora, TNC, Ipam e Earth Innovation. Do lado das indústrias continuam apenas Abiove e Anec. Mas, uma categoria fundamental, porém que nunca fez parte do GTS, referese aos membros do setor produtivo. A Aprosoja, entidade representante, sempre foi contrária à implementação do compromisso na Amazônia. Para as lideranças da associação, o Código Florestal, por ser a maior instância da legislação ambiental no Brasil, deveria ser o suficiente como critério de monitoramento.

Desde o início de sua criação, o GTS tem enfrentado diversos desafios. Entre eles as incertezas sobre a continuidade da Moratória. Com o passar dos anos ela foi sendo renovada, até que em 2016 ficou estabelecido que seria mantida por tempo indeterminado. No entanto, essa incerteza permanece, pois trata-se de um compromisso que pode ser desfeito a qualquer momento, a depender de quem estiver à frente da representação das indústrias de grãos e do Greenpeace. O próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA), no início era mais atuante, e hoje, mal tem participado das reuniões do GTS, segundo relata outro representante entrevistado em dezembro de 2020.

Também é importante destacar que quando a iniciativa estava sendo estruturada, ainda em 2006, representantes do sindicato de trabalhadores rurais e membros de movimentos sociais locais (da região de Santarém, Pará) faziam parte do GTS. Inclusive, uma das principais demandas desses

stakeholders era a preocupação com relação ao uso de OGMs e de agrotóxicos nas lavouras de soja. Entretanto, deixaram de participar dos encontros, e consequentemente das tomadas de decisão, à medida que as viagens para as reuniões presenciais passaram a ser cada vez mais onerosas. Sem apoio financeiro, esses agentes sociais acabaram deixando o GTS. Contudo, sua presença e atuação com certeza fariam diferença nas negociações sobre as melhorias dos critérios estabelecidos pela iniciativa, já que são esses grupos que estão na linha de frente do desmatamento na Amazônia, de um lado, e de outro, são os maiores impactados pela produção de soja.

## 3.1.3. Roundtable on Responsible Soy (RTRS)

A RTRS foi criada em 2006 (em paralelo à Moratória da Soja na Amazônia) para promover o crescimento da produção, comércio e uso da soja responsável. A organização trabalhou com uma variedade de atores envolvidos na cadeia de valor da soja de duas maneiras: primeiro, por meio da criação de uma plataforma global de diálogo e, segundo, por meio da implementação de um sistema de certificação global. Desde 2009, quando os primeiros testes de campo para o desenvolvimento do padrão RTRS começaram, as metodologias e processos da organização têm sido aprimorados continuamente. Em 2018, a RTRS introduziu seus mais recentes modelos de produção e fornecimento, estruturados em créditos. No caso da produção, existem quatro tipos de certificação: a) livre de OGM; b) livre do uso de Paraquat<sup>1</sup>; c) via créditos regionais; e d) biocombustíveis para produtores rurais. Já a cadeia de custódia<sup>2</sup> possui três formas de certificação: a) por balanço nacional de materiais, b) por balanço de massa e, c) por segregação.

De acordo com os dados do site da RTRS, a iniciativa conta atualmente com 162 membros associados, divididos em quatro categorias: 1) produtores; 2) indústria, comércio e financiadores; 3) sociedade civil; e 4) observadores. Com exceção dos observadores, todos os participantes têm direito a voto nas Assembleias Gerais Ordinárias, onde as decisões são tomadas. Ao avaliar a porcentagem de participantes na roundtable, fica claro que a proporção de membros por categoria não é igual (figura 1). Cerca de 73% são do setor de indústria e comércio, enquanto os demais participantes, com direito a voto, respondem por 15%. Se considerarmos essas percentagens separadamente, o número de observadores (12%) ainda é superior ao dos produtores (7%) e da sociedade civil (8%). Diante desse cenário, surgem os seguintes questionamentos: o que desperta o interesse dos produtores de soja em certificar suas propriedades, dada a baixa adesão do setor à

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Um herbicida geralmente usado na produção de grãose é altamente tóxico para os humanos.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Para saber mais sobre como funciona a certificação por cadeia de custódia, acesse o<a href="https://responsiblesoy.org/soja-rtrs?lang=pt-br#regionales">https://responsiblesoy.org/soja-rtrs?lang=pt-br#regionales</a>

RTRS? E em que medida a produção de soja sustentável pode ser garantida pela mesa redonda, considerando que a cooperação dos produtores é fundamental para o cumprimento dessa agenda?

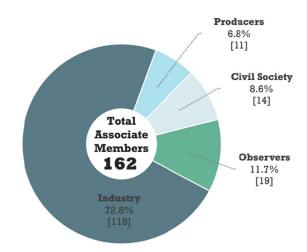


Figura 1. Membros associados da RTRS em 2020, por setor (RTRS, 2020).

A estrutura de governança da RTRS é composta por um Comitê Executivo com a presença de no máximo cinco representantes das três categorias que compõem o grupo de participantes tomadores de decisão: 1) produtores; 2) indústria, comércio e financistas e; 3) sociedade civil. Atualmente, o Comitê conta com 13 membros representantes das três categorias mencionadas anteriormente. Esses representantes estão menos uniformemente distribuídos do que nas iniciativas de governança privada da cadeia de valor da carne bovina (como será mostrado mais adiante). Existe um desequilíbrio entre os setores privados (produtores e indústria) e os representantes da sociedade civil (figura 2). Porém, no que se refere à origem das entidades que compõem o Comitê Executivo, há um maior equilíbrio entre os países produtores de soja do hemisfério sul (Brasil e Argentina) e os países compradores de soja do hemisfério norte, especialmente a Europa (figura 2). Vale citar a ausência de representantes dos outros dois maiores produtores de soja do mundo, Estados Unidos e China, e das quatro maiores traders globais de soja, também conhecidas como grupo ABCD (sigla para ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus).

RTRS
Composition of the
Executive Committee

Ry
Country

By Country

By Country

By Sector

Civil Society
23.1%
(3)

Producers
38.5%
(5)

Industry
38.5%
(5)

Industry
38.5%
(6)

Figura 2. Composição do Comitê Executivo da RTRS em 2020, por setor, país e gênero (RTRS, 2020).

De acordo com informações disponíveis no site da RTRS, 7.099 fazendas e 86 produtores (figura 3) foram certificados em 2018. Apesar do Brasil ter ultrapassado a produção de soja dos Estados Unidos em 2020, os Estados Unidos ainda é um dos maiores produtores de soja do mundo. No entanto, não possui uma única propriedade certificada pela RTRS. A maioria dos produtores que aderiram ao sistema de certificação da roundtable está localizada na América do Sul, liderados por Argentina e Brasil, Paraguai e Uruguai, que correspondem a 95% de todos os produtores certificados. Outro fato interessante é que a China é o quarto maior produtor mundial de soja e possui apenas um produtor certificado (desde 2014), mas que não é membro associado da RTRS. Além disso, apesar de ter certificado mais de 25 mil hectares de soja, esse produtor chinês não possui nenhum hectare de área protegida, segundo dados divulgados pela RTRS.

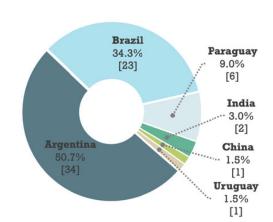


Figura 3. Produtores certificados RTRS em 2020, por país (RTRS, 2020).

Cadernos Cebrap Sustentabilidade, Vol.1 n.3 – Junho 2021

Em termos de desempenho dos associados brasileiros na RTRS, os associados do país representam pouco mais de 16% do total. Ao examinar a composição da roundtable por setor, indústria, comércio e financiadores formaram o maior grupo, seguido pelos produtores. Se excluirmos os observadores, a indústria e os produtores somam 62% dos membros da RTRS (figura 4). E os observadores (31%) (que não têm poder de voto, nem tomada de decisão) estão no mesmo nível dos membros da indústria, em termos de percentual de associados. De qualquer forma, é fundamental destacar a participação desses atores, em sua maioria organizações certificadoras e empresas de auditoria brasileiras. Entre os membros da sociedade civil, apenas uma entidade é doméstica, e todas as outras são ONGs internacionais.

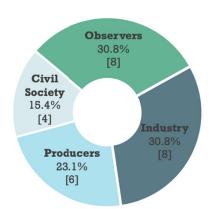


Figura 4. Associação brasileira à RTRS em 2020, por categoria (RTRS, 2020).

Após descrever a estrutura de governança da RTRS, outro ponto de interesse são as relações de poder entre grandes exportadores (produtores sul-americanos) e importadores (indústria e comércio europeus, principalmente), considerando o alto percentual de tomadores de decisão. Ao mesmo tempo, podemos observar a importância de participantes do Brasil e da Argentina que representam um mercado interno, aparentemente muito bem estruturado. Além disso, surpreende a baixa participação dos representantes dos Estados Unidos e da China, já que o primeiro país mencionado é hoje o segundo maior produtor mundial de soja, e o segundo é o maior comprador de grãos e de carne bovina do planeta. Se a RTRS foi criada para operar globalmente, seria de se esperar que tais países fizessem parte da roundtable. No entanto, apenas alguns membros dos Estados Unidas e da China se juntaram à RTRS, e sua participação se concentra principalmente na indústria, comércio e grupos financiadores.

As informações da figura 2 mostram maior envolvimento do setor produtivo brasileiro no Comitê Executivo. Isso pode ser explicado pelo fato de o país ser atualmente o maior produtor e exportador

de soja do mundo. A presença de atores econômicos na esfera decisória é um diferencial nas estratégias de ação da iniciativa e implementada no Brasil. Por outro lado, é importante notar que embora esses membros influenciem nas decisões da RTRS, ainda não foram capazes de trazer a Aprosoja e a Abiove de volta à arena de negociação<sup>3</sup>.

Também cabe destacar que há um confronto permanente entre os diversos integrantes do setor produtivo da soja no Brasil. No evento intitulado 'Desafios para o desenvolvimento da agricultura sustentável no bioma Cerrado', realizado em Brasília pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em março de 2018, a falta de alinhamento dentro do próprio setor ficou bastante clara. Enquanto um representante da RTRS, e produtora do sul do Maranhão, destacou a importância de cumprir padrões sustentáveis e esquemas de certificação para aumentar a exportação para os mercados da União Europeia, um produtor do oeste da Bahia afirmou que a incorporação de uma agenda ambiental não fazia sentido, porque a maioria das exportações iria para a China e não Europa. Portanto, em direção a um mercado que não tem restrições rígidas em termos ambientais. Esse embate exemplifica a posição de muitos produtores de soja, especialmente no Cerrado, por se oporem à adoção de sistemas de certificação, como da RTRS, e compromissos voluntários, como a Moratória da Soja na Amazônia e sobretudo, no Cerrado.

#### 3.2. Um balanço das iniciativas e compromissos da soja no Brasil

Conforme discutido anteriormente, as iniciativas de governança privada que tratam da produção de soja no Brasil, surgiram como um compromisso do setor privado a partir de 2006. Naquela época, havia uma enorme pressão internacional sobre os produtores e indústrias processadoras para adotar padrões socioambientais de produção, especialmente para atender aos requisitos de importação estabelecidos pelos estados membros da União Europeia. Como resultado, o setor viu uma oportunidade importante nos sistemas de certificação RTRS. Como a roundtable ainda estava sendo criada, aquele era o cenário ideal para os representantes do setor produtivo estabelecerem as regras que melhor lhes cabiam. Por este motivo, a Aprosoja e a Abiove participaram do processo de elaboração do primeiro padrão da RTRS. Esses stakeholders, no entanto, não conseguiram convencer os outros membros quanto à adoção dos critérios de desmatamento propostos, por serem mais rigorosos do que as leis ambientais existentes no Brasil. Isso fez com que ambas as organizações abandonassem a roundtable quatro anos depois, em 2010.

Cadernos Cebrap Sustentabilidade, Vol.1 n.3 – Junho 2021

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Aprosoja e Abiove deixaram a RTRS em 2010 devido divergências decorrentes da definição de critérios sobre o cumprimento da legislação ambiental como norma da iniciativa.

Outro fator importante a ser observado é que a RTRS não tem conseguido atrair novos e importantes membros nesses últimos anos. De fato, embora os EUA e a China sejam os maiores produtores mundiais de grãos, não há produtores associados dos Estados Unidos, e a China tem apenas um membro certificado, não associado à RTRS. Desse modo, parece que o sistema de certificação RTRS tem atendido mais aos interesses dos importadores da União Europeia que de outros setores vindos de outros países e blocos econômicos. Além disso, a China tem sido o maior importador de soja produzida no Brasil, mas geralmente exige o cumprimento de poucos compromissos socioambientais para essas negociações. Essa situação adiciona outro desafio para aumentar a aceitação das certificações RTRS pelos produtores brasileiros, pois eles sentem que a adesão aos sistemas de certificação da RTRS não produzirá um benefício tangível, especialmente quando sua produção é direcionada para a China.

Por outro lado, se os critérios de desmatamento já eram considerados muito restritivos no padrão RTRS, com a Moratória da Soja na Amazônia não seria diferente. De forma bastante semelhante, a Aprosoja nunca concordou em assinar o acordo, e nunca aceitou aderir ao GTS. No entanto, para garantir e manter a legitimidade e reputação no mercado internacional, era necessário que a indústria de processamento da soja brasileira propusesse o compromisso junto de ONGs ambientalistas, que tinha um horizonte de duração de dois anos. Mas, diante de diversas negociações e muito diálogo, a Moratória permanece até hoje, sendo um dos principais compromissos voluntários mantidos pelos stakeholders envolvidos na cadeia de valor da soja produzida no bioma, apesar da enorme pressão dos produtores para eliminá-la.

O GTS e a Moratória da Soja têm conseguido até agora se manter, e manter também os compromissos que visam uma produção de soja mais responsável na Amazônia. Contudo, é o Cerrado que mais tem sido afetado pela expansão da produção de commodities agrícolas nas últimas décadas (Piatto&Inakake, 2016; Favareto et al., 2018), especialmente de grãos. Os produtores não parecem dispostos a estabelecer nenhum compromisso socioambiental no Cerrado, apesar dos esforços do GTS para estender a Moratória da Soja em outras áreas que não a Amazônia. Sem dúvida, o estabelecimento de uma Moratória no bioma teria um importante potencial de reduzir drasticamente o desmatamento e minimizar os conflitos fundiários e sociais que ocorrem nas regiões produtoras. Mas para isso, ainda é necessário muito diálogo entre os stakeholders envolvidos na cadeia de valor da soja, e a persuasão de mais agentes econômicos internacionais, e principalmente o respaldo dos órgãos governamentais em estabelecer uma legislação ambiental mais restritiva, especialmente em torno do desmatamento.

#### 3.3. Carne bovina

A pecuária ainda é um dos principais vetores do desmatamento na Amazônia brasileira (Goldman et al., 2020). Em 2009, quando o Greenpeace e o Ministério Público do Estado do Pará chamaram a atenção para as atividades ilegais do setor, relatórios do Banco Mundial, do Governo Federal e de vários outros institutos de pesquisa mostraram que a pecuária respondia por cerca de 80% de todas as áreas desmatadas em região (Greenpeace, 2009). Mais recentemente, em 2014, cerca de 150 empresas em todo o mundo se reuniram com governos, representações indígenas e organizações da sociedade civil para assinar a Declaração de Nova York sobre Florestas (NYDF), prometendo eliminar o desmatamento gerado pela produção de commodities, como gado e soja, até o ano de 2030. No entanto, em setembro de 2019, os membros da NYDF concluíram que seria difícil atingir essa meta no prazo previsto, uma vez que os esforços até o momento foram insuficientes para gerar uma mudança sistêmica.

Um dos principais desafios para o cumprimento dos compromissos de redução do desmatamento na cadeia produtiva da carne bovina está relacionado aos fornecedores indiretos por problemas na rastreabilidade (Greenpeace, 2009). O relatório da FAO 'StateofWorld'sForests' (FAO, 2020) destacou como os esforços de restauração global ainda estão bem abaixo da meta de 2020, que era de 150 milhões de hectares de floresta. Apesar das promessas que vão muito além da meta de 2020, cobrindo os surpreendentes 170 milhões de hectares de florestas em todo o mundo, apenas 26,7 milhões de hectares foram restaurados até o final de 2019.

Por outro lado, a pecuária é fundamental para a economia brasileira. Segundo a Associação Brasileira de Exportadores de Carne (Abiec, 2021), a produção de carne bovina, no país, envolve milhões de propriedades criadoras de gado. Neste ano de 2021, o rebanho de bovinos conta com quase 215 milhões de cabeças, enquanto a população brasileira, em 2020, chegou a quase 212 milhões de habitantes (Ibge, 2020). Além disso, o país ocupa a posição de maior exportador de couro curtido, sendo cerca de 80% da produção toda exportada. Em 2020 foram produzidas em torno de 11 milhões de toneladas de carne bovina. Desse total, 8,75 milhões de toneladas foram consumidas internamente, e mais de 2,2 milhões de toneladas (23,6% da produção) foram exportadas (Abiec, 2021), alcançando o valor de US\$ 8,5 bilhões no ano de 2020. O maior percentual de exportação foi de carne in natura (80% do total), importada por 124 países. Um terço desse valor, foi para a China.

Diante disso, é importante destacar que para os produtores e indústrias do setor se inserirem, ou mesmo se manterem no mercado internacional, é preciso adotar e seguir boas práticas de produção ao longo da cadeia de valor. Portanto, tem sido cada vez mais importante e necessário incluir mecanismos produtivos menos degradantes e mais responsáveis, tanto do ponto de vista

socioeconômico quanto ambiental. Desde 2009, com os diversos conflitos em torno da pecuária no Brasil, surgiu o Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável (GTPS), uma iniciativa de governança privada formada por diferentes stakeholders com o objetivo de criar soluções para as demandas socioambientais apresentadas por ONGs, compradores e financiadores estrangeiros, no Brasil. Seguindo a mesma lógica desse novo nicho de mercado preocupado com questões as socioambientais, em 2012 surgiu a Global Roundtable for SustainableBeef (GRSB), como uma arena de concertação global, e com a missão de promover uma cadeia de valor da carne bovina sustentável. Ambas as iniciativas serão apresentadas a seguir.

#### 3.3.1. Global Roundtable for SustainableBeef (GRSB)

A GRSB, principal iniciativa de governança privada global na cadeia de valor da carne bovina, foi criada durante significativas mudanças no sistema agroalimentar. O objetivo da roundtable é apoiar a melhoria contínua por meio da inovação e do engajamento dos stakeholders da cadeia. Para tanto, a GRSB estruturou sua visão em torno de cinco pilares:

- 1) Uso responsável de recursos naturais;
- 2) Saúde e bem-estar animal;
- 3) Respeito pelos direitos humanos;
- 4) Qualidade e segurança alimentar, e;
- 5) Inovação e eficiência no processo produtivo.

Após sua criação, várias outras roundtables locais e regionais de carne bovina surgiram. Embora a GRSB tenha em sua gênese a estrutura de iniciativas de governança que operam sob sistemas de certificação, a organização não atua dessa forma. De acordo com Alves (2017), dada a quantidade de certificações e selos vinculados à produção de carne em todo o mundo, não seria uma tarefa simples harmonizar os padrões desenvolvidos por outras instituições. Da mesma forma, não seria fácil padronizá-los em um único sistema a ser implementado e cumprido pelos stakeholders de diferentes países, dadas suas especificidades e particularidades. Assim, o papel da GRSB tornou-se muito mais de uma entidade de engajamento com um espectro muito mais amplo do que aquele que se aplica aos casos regionais e locais.

Atualmente, a iniciativa conta com 75 associados, divididos em seis categorias: 1) produtores e associados; 2) comércio e processamento; 3) varejo; 4) sociedade civil; 5) indústria; 6) roundtables nacionais/regionais e, os observadores (figura 5).

A estrutura de governança roundtable está organizada em um Comitê Executivo, composto por seis membros representantes das seis categorias acima mencionadas (exceto os observadores, que é a categoria que não tem voto dentro da GRSB). Há também o Conselho Executivo, com 17 membros associados à GRSB, e a Assembleia Geral Ordinária, onde as decisões são votadas. A composição do Conselho Executivo mostra uma participação equilibrada entre os setores, exceto a indústria, que possui apenas um representante no Conselho (figura 6).

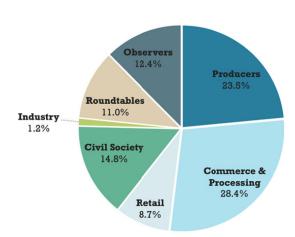
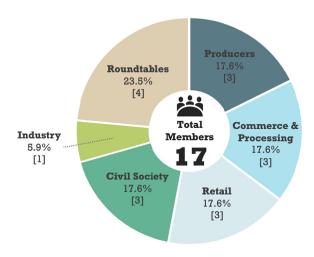


Figura 5. Membros associados GRSB em 2020, por setor (GRSB, 2020).





O Comitê Executivo é composto apenas por membros das seis categorias anteriormente citadas. Ele gerencia o funcionamento da iniciativa e garante o cumprimento de sua missão e objetivos. O Cadernos Cebrap Sustentabilidade, Vol.1 n.3 – Junho 2021

Comitê é composto principalmente por membros que representam produtores (33%) e comerciantes e processadores (33%) (figura 7). Não há membros representando a indústria, nem há representantes de roundtables nacionais ou regionais. Por outro lado, o setor privado responde por 83% a esfera executiva, enquanto a sociedade civil responde por apenas 17% dos membros representativos. Assim, surgem algumas preocupações quanto à garantia do equilíbrio entre os critérios econômicos e socioambientais desenvolvidos e propostos pela GRSB, dada a diferença de interesses entre seus membros e o atual desequilíbrio entre as categorias representadas.

Composition of the Executive Committee

Rectal Members

By Country

Australia 16.7% [1]

Separate 16.7% [1]

Producers 33.3% [2]

Retail 16.7% [1]

Producers 33.3% [2]

Retail 16.7% [1]

Figura 7. Composição do Comitê Executivo GRSB em 2020, por setor, gênero e país (GRSB, 2020).

Ao olhar para a composição do Comitê Executivo, fica claro o domínio das instituições dos países mais ricos do hemisfério norte e da Austrália (figura 7). Em outras palavras, o desequilíbrio entre as representações do primeiro grupo (países com economias mais desenvolvidas) e organizações de países menos desenvolvidos, especialmente grandes produtores de carne bovina como Brasil e Argentina, também é evidente. Outro ponto interessante é a ausência de um representante chinês, principalmente considerando que a China é um dos maiores produtores e consumidores de carne bovina do mundo. No entanto, poderia-se argumentar que a China ainda não faz parte do Comitê Executivo porque sua entrada no GRSB é recente. De fato, de acordo com o relatório anual do GRSB (2020), o país asiático iniciou o processo de criação de sua roundtable nacional apenas em 2019, e esse processo ainda está em andamento. Mas, o mesmo não se aplica ao caso brasileiro, principalmente se considerarmos que o país já contava em 2009 com a primeira iniciativa de governança privada na pecuária.

As roundtables nacionais e regionais estão representadas atualmente por 11 membros vinculados à GRSB. Como mencionado anteriormente, o mais antigo deles é o GTPS, que foi criado antes mesmo da GRSB, em 2009. Ao lado do Brasil, essas iniciativas estão presentes, por ordem de criação, na

Colômbia (2013), Estados Unidos e Canadá (2015), Austrália (2016), Argentina (2017), México, Paraguai, Europa, Nova Zelândia e África do Sul (2018) e, mais recentemente, China (2019) (GRSB, 2020). Seguindo esta lista de países participantes, é notável a presença de representantes com economias menos pujantes que a dos EUA e de países da União Europeia, mas apenas no processo de implementação dos critérios promovidos pela iniciativa. Embora as decisões sejam tomadas em Assembleia Geral anual, as pautas que permeiam e norteiam as atividades da GRSB são construídas e deliberadas no Comitê Executivo e no Conselho Executivo da roundtable. Logo, o que se constata é, mais uma vez, um desequilíbrio entre aqueles que formulam as regras e aqueles que as implementam.

#### 3.3.2. Grupo de Trabalho de Pecuária Sustentável (GTPS)

No âmbito brasileiro, a maior e mais importante iniciativa de governança privada voltada para a cadeia de valor da carne bovina é o GTPS. A história do GTPS começou em 2006, com o relatório da FAO 'Livestock'sLong Shadow', que apontava a influência da pecuária nas mudanças climáticas (Scheiner, 2016). A iniciativa surgiu oficialmente em 2009, com o objetivo de promover a sustentabilidade da cadeia da carne bovina no Brasil. Pensando nisso, a roundtable destaca a importância e a necessidade de melhoria contínua, transparência e ética em suas ações. Além de compartilhar informações e desenvolver indicadores de sustentabilidade na pecuária, o GTPS também fomenta projetos para orientar os produtores nos aspectos técnicos e financeiros. Ao longo dos anos, a iniciativa elaborou um Manual de Práticas Pecuárias Sustentáveis (MPPS), mapeou todas as iniciativas associadas e desenvolveu o Guia de Indicadores da Pecuária Sustentável (GIPS) como forma de disseminar conhecimento e avaliar os critérios de sustentabilidade do setor.

O GTPS conta atualmente com 51 membros, divididos em seis categorias: 1) produtores; 2) indústria; 3) varejo e restaurantes; 4) insumos e serviços; 5) sociedade civil; e 6) instituições financeiras. Além desses setores, também inclui instituições parceiras, que não têm poder de decisão, mas são membros associados (figura 8).

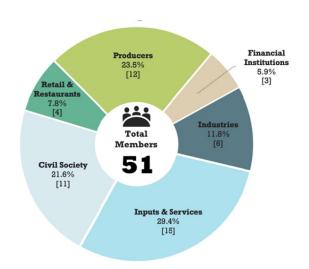


Figura 8. Membros associados do GTPS em 2020, por setor (GTPS, 2020).

A estrutura de governança da iniciativa está organizada em uma Comissão Executiva composta por quatro membros, um Conselho Executivo com três representantes de cada categoria e a Assembleia Geral Ordinária, principal órgão de decisão. O Conselho é composto por 18 membros, distribuídos equitativamente pelos diversos setores. Ao examinar mais de perto a origem dessas organizações (figura 9), podemos ter uma ideia de como o equilíbrio de poder é distribuído entre os atores estrangeiros e nacionais. Por exemplo, no caso de produtores, insumos e serviços e indústrias, a participação é 100% nacional. Dois terços das organizações estrangeiras compõem as demais categorias, a saber, sociedade civil, varejo e instituições financeiras.

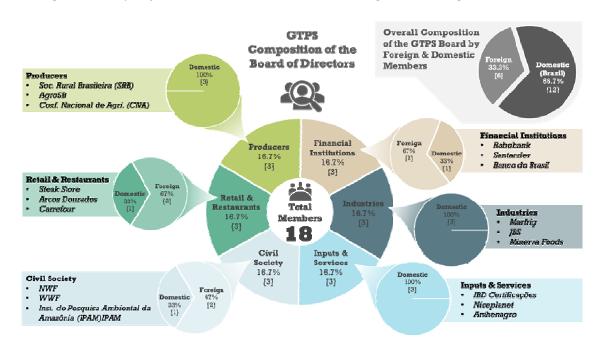


Figura 9. Composição do Conselho do GTPS em 2020, segundo sua origem (GTPS, 2020).

Semelhante à GRSB, o GTPS não atua por meio de um sistema de certificação, mas sim pela promoção de boas práticas e pela implementação de projetos financiados por entidades nacionais e internacionais, com objetivos diversos, mas todos com foco no produtor, independente do porte de sua propriedade. Isso mostra os esforços para incluir os pequenos produtores (alguns dos quais são assentados da reforma agrária) no desenvolvimento e implementação de boas práticas de produção. Recentemente, a roundtable conta com 13 projetos nas cinco regiões brasileiras (MIPS/GTPS, 2020).

Esses projetos estão divididos em três grandes áreas: a) governamental; b) mercado, e; c) produtivo. Alguns projetos abordam mais de um tema ao mesmo tempo, enquanto outros enfocam apenas um tema específico (tabela 1). Essas atividades visam desenvolver a pecuária sustentável e divulgar as iniciativas implantadas no Brasil em todo o mundo, além de mostrar o impacto dos projetos e o compromisso que os stakeholders da cadeia vêm assumindo desde o início do GTPS. A tabela a seguir mostra que a maioria desses projetos está focada em mercados e produção (8 projetos).

**Tabela 1.** Iniciativas / projetos mapeados e implementados pelo GTPS em 2020, por tema.

| PROJECT NAME   | PRODUCTIVE | MARKET | GOVERNMENTAL |
|--|------------|--------|--------------|
| PROJETO PILOTO DE REGULARIZAÇÃO<br>AMBIENTAL PRODUTIVA – PRA VALER | ✓          | ✓      | <b>✓</b>     |
| PECUÁRIA SUSTENTÁVEL   | ✓          | ✓      | X            |
| PROGRAMA NASCENTES DO PANTANAL                                     | ✓          | X      | X            |
| CARNE SUSTENTÁVEL DO PANTANAL                                      | ✓          | ✓      | X            |
| PROJETO BIOMAS   | ✓          | ✓      | X            |
| ABC CERRADO  | ✓          | ✓      | X            |
| PLATAFORA PRODUZINDO CERTO   | ✓          | ✓      | X            |
| FAZENDA NOVAPEC  | ✓          | X      | X            |
| ANIMALS HUB  | ✓          | ✓      | X            |
| PROGRAMA TERRITÓRIOS INCLUSIVOS E<br>SUSTENTÁVEIS NA AMAZÔNIA      | ✓          | ✓      | ✓            |
| TERRAGOMINAS   | X          | ✓      | ✓            |
| SELO ANGUS DE SUSTENTABILIDADE                                     | X          | ✓      | X            |
| LIGA DO ARAGUAIA   | X          | X      | ✓            |

A Tabela 2 mostra a distribuição desses 13 projetos por bioma brasileiro e entre o Chaco argentino e paraguaio. A maioria dos projetos é implementada em mais de um local, com a maior concentração sendo encontrada na Amazônia (8 projetos) e no Cerrado (5 projetos). A maioria dos financiadores desses projetos<sup>4</sup> é de estrangeiros, principalmente filiados a instituições internacionais. De modo geral, as informações contidas nas tabelas 1 e 2 sugerem que a Amazônia e o Cerrado são as

24

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Para saber mais sobre o mapeamento das iniciativas GTPS, acesse: <a href="https://gtps.org.br/iniciativas/#MIPS">https://gtps.org.br/iniciativas/#MIPS</a>
Cadernos Cebrap Sustentabilidade, Vol.1 n.3 – Junho 2021

localidades mais visadas, mas por meio de projetos com foco principalmente em aspectos produtivos e de mercado.

**Tabela 2.** Iniciativas / projetos implementados pelo GTPS em 2020, por bioma.

| PROJECT NAME  | AMAZON   | CERRADO | PANTANAL | ATLANTIC<br>F. | CAATINGA | PAMPA | CHACO |
|---|----------|---------|----------|----------------|----------|-------|-------|
| PROJETO PILOTO DE<br>REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL<br>PRODUTIVA – PRA VALER | <b>✓</b> | X       | X        | X              | X        | X     | X     |
| PECUÁRIA SUSTENTÁVEL  | ✓        | X       | X        | X              | X        | X     | X     |
| PROGRAMA NASCENTES DO<br>PANTANAL                                     | X        | X       | ✓        | X              | X        | X     | X     |
| CARNE SUSTENTÁVEL DO<br>PANTANAL                                      | X        | X       | <b>√</b> | X              | X        | X     | X     |
| PROJETO BIOMAS  | ✓        | ✓       | ✓        | ✓              | ✓        | ✓     | X     |
| ABC CERRADO   | ×        | ✓       | X        | X              | X        | X     | X     |
| PLATAFORMA PRODUZINDO<br>CERTO  | ✓        | ✓       | ✓        | ✓              | ✓        | ✓     | ✓     |
| FAZENDA NOVAPEC   | X        | ✓       | X        | X              | X        | X     | X     |
| ANIMALS HUB   | ✓        | ✓       | X        | ×              | X        | X     | X     |
| PROGRAMA TERRITÓRIOS<br>INCLUSIVOS E SUSTENTÁVEIS<br>NA AMAZÔNIA      | <b>√</b> | X       | X        | ×              | X        | ×     | X     |
| TERRAGOMINAS  | ✓        | X       | X        | X              | X        | X     | X     |
| SELO ANGUS DE<br>SUSTENTABILIDADE                                     | X        | X       | X        | X              | X        | ✓     | ×     |
| LIGA DO ARAGUAIA  | ✓        | ×       | X        | ×              | X        | X     | X     |

Embora a maioria dos projetos tenha aderência entre os temas de mercado e produção em todos os biomas brasileiros, a Amazônia é o foco principal. Afinal, nesse bioma, a atividade pecuária enfrenta desafios significativos em termos de desmatamento, invasão de Terras Indígenas e ocupação ilegal de Áreas Protegidas, entre outros (Greenpeace, 2009; Baragwanath&Bayi, 2020). Os membros do GTPS incluem as três maiores empresas processadoras de carne bovina brasileiras, todas acusados de crimes ambientais e violações de direitos humanos. Um dos denunciantes mais críticos tem sido o Greenpeace (2009; 2015), que descobriu várias atividades ilegais ao longo de dez anos. No entanto, a ONG não é membro representante do GTPS.

Mesmo reconhecendo a pressão de organizações externas, uma questão permanece. Em que medida os representantes da sociedade civil conseguiram mudar a mentalidade de outros membros do GTPS para garantir que a pecuária brasileira caminhe em direção a uma agenda mais sustentável, não apenas na Amazônia, mas também em outros biomas ameaçados, como o Cerrado?

#### 3.3.3. TAC da Carne Legal e Compromisso Público da Pecuária

Em 2009, após denúncias feitas pelo Greenpeace por meio do relatório 'A Farra do Boi na Amazônia', as três maiores companhias frigoríficas do país (JBS, Marfrig e Minerva) assumiram o compromisso de monitorar suas compras de gado vindo da Amazônia. Esse compromisso ficou conhecido como Compromisso Público da Pecuária, cujo objetivo principal era alcançar o desmatamento zero no bioma. Mas, também fazia parte do acordo o comprometimento das empresas em não adquirir produtos de origem bovina de fazendas envolvidas com: a) desmatamentos, depois de outubro de 2009; b) invasão de Terras Indígenas e Unidades de Conservação; c) embargos feitos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e; d) trabalho escravo. Além disso, o acordo ainda previa rejeição à grilagem e à violência no campo, e a implementação de um sistema de rastreabilidade, por meio do monitoramento, verificação e reporte das atividades da cadeia de valor.

Paralelamente ao Compromisso Público da Pecuária, o Ministério Público Federal (MPF) do Pará ampliou suas ações sobre a compra de gado de áreas com irregularidades fundiárias e socioambientais e estabeleceu a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (o TAC da Pecuária) por parte das empresas frigoríficas que estavam operando na região Amazônica. Em 2010, essa ação se espalhou para outros estados da Amazônia Legal, e permitiu que outras empresas assinassem o TAC, que ficou conhecido como o TAC da Carne Legal. Já no ano de 2013, foi a vez do varejo (representado pela Associação Brasileira de Supermercados – Abras) e junto das três maiores redes de varejo no Brasil (Carrefour, Grupo Pão de Açúcar e Walmart/Big) assumir o compromisso público de eliminar o desmatamento de suas cadeias de fornecimento de carne bovina. Pressionados mais uma vez pelo Greenpeace, em 2016, com a divulgação do relatório 'Carne ao Molho Madeira', essas grandes redes varejistas se comprometeram a monitorar os frigoríficos fornecedores de produtos bovinos, e a desenvolver ferramentas de maior controle.

Para cumprirem esses acordos, os principais grupos frigoríficos e do varejo buscaram aperfeiçoar suas práticas e estabeleceram protocolos individuais de monitoramento dos seus fornecedores de gado e de carne bovina. No entanto, isso gerou um descompasso entre as regras, parâmetros e os

critérios adotados na avaliação do cumprimento dos compromissos, já que cada organização seguia sua própria metodologia de análise e monitoramento. Ou seja, era quase impossível comparar os resultados de cada empresa, e determinar a performance de cada uma. Outro agravante é que a implementação de um sistema de monitoramento é oneroso e requer investimento e pessoas qualificadas. Portanto, um número significativo de frigoríficos com TAC assinado não estava sendo capaz de monitorar seus compromissos, e alguns acabaram ficando à margem do processo, e consequentemente, do cumprimento dos acordos.

Diante desse cenário, em fevereiro de 2020 (mais de 10 anos depois do Compromisso Público da Pecuária e dos TACs da Pecuária e da Carne Legal) foi estabelecido o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia (Imaflora, 2020), assinado por Procuradores da República do MPF dos estados inseridos na Amazônia Legal (Pará, Mato Grosso, Amazonas, Rondônia). Esse documento trouxe, de modo bastante didático, a harmonização dos critérios, regras e parâmetros que os frigoríficos (que assinaram os TACs e Compromisso Público da Pecuária) precisariam seguir, de maneira unificada. Isso foi considerado um importante avanço técnico e jurídico que entrou em vigor em 1° de julho de 2020, e serviu para colocar todos os signatários dos acordos da pecuária na Amazônia na mesma página, e para serem avaliados de acordo com os mesmos critérios e parâmetros.

Contudo, é importante destacar que apesar desses avanços, os desafios do setor ainda são enormes. Primeiro, porque persistem as dificuldades em acessar as informações e dados públicos necessários para realizar o monitoramento de modo transparente. Isso prejudica o processo de implementação dos sistemas de monitoramento das empresas frigoríficas, e inviabiliza a adesão de outros stakeholders. É preciso melhorar, e muito, a qualidade das informações sobre a cadeia de valor da carne bovina no Brasil. O monitoramento é feito com o que existe e está disponível publicamente, como a base de dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR), Guia de Trânsito Animal (GTA), lista de áreas embargadas pelos órgãos ambientais, etc. Porém, ainda existem lacunas de informações relacionadas à violência agrária, regularização fundiária, grilagem e outros.

Logo, para garantir uma cadeia de produção de carne bovina sustentável e transparente, ainda é preciso muita articulação entre os stakeholders e tomadores de decisão, principalmente, junto dos órgãos estatais, pois são eles que precisarão garantir o cumprimento da legislação. Sendo assim, esses gargalos precisam ser tratados para que os compromissos sejam aprimorados, e incorporados por mais produtores da cadeia de valor da carne bovina, não só na Amazônia, mas em outros biomas também ameaçados como o Pantanal e o Cerrado.

#### 3.4. Um balanço das iniciativas e compromissos da carne bovina do Brasil

Olhando para a caracterização das iniciativas de governança na cadeia de valor da carne bovina no Brasil, verifica-se que o trabalho do GTPS se complementa ao da GRSB, uma vez que um atua em escala global e outro local. Além disso, o GTPS constitui uma forma de cooperação entre as partes interessadas locais e tem autonomia para implementar seus objetivos e projetos com base nas peculiaridades domésticas do setor. Também é importante observar que ambas as iniciativas conseguiram dar continuidade às suas atividades no mercado internacional de carne bovina. Isso é destacado pela inclusão de importantes países produtores de gado na GRSB, incluindo, mais recentemente, a China. No caso do GTPS, a evidência está na participação dos maiores processadores de carne bovina do país (JBS, Marfrig e Minerva), ao lado de gigantes redes varejistas (Carrefour, GPA) e redes consumidoras de carnes (Arcos Dorados – McDonald's), entre outros produtores e associações relevantes que representam a categoria no Brasil. Além disso, é notável a participação de instituições estrangeiras, principalmente europeias, na iniciativa, o que de certa forma contribui para a mobilização de diversos atores brasileiros na defesa de critérios socioambientais mais rígidos e de maior transparência na cadeia produtiva.

As ações da GRSB e do GTPS estão alinhadas aos esforços para cumprir os compromissos socioambientais previstos nos acordos de mercado (TAC da Carne Legal e Compromisso Público da Pecuária). Embora o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado na Amazônia ainda se restrinja apenas à Amazônia Legal, se tornou um ponto de partida para que os stakeholders envolvidos em toda a cadeia produtiva e atuante no bioma se responsabilizem e sejam responsabilizados pelos mercados consumidores. É necessário, no entanto, estender essa agenda para incluir o monitoramento de fornecedores indiretos, uma vez que são esses fornecedores os responsáveis pela maior parte das irregularidades na produção e acabam contaminando toda a cadeia de valor (Rajão et al., 2020). Diversas discussões sobre o tema já foram conduzidas no GTPS, principalmente lideradas por ONGs e, em alguns casos, com certo grau de aceitação por parte das empresas de carne bovina e representantes dos varejistas. No entanto, ainda é necessário muito trabalho para desenvolver mecanismos e regras de monitoramento mais eficientes que sejam incorporados e implementados pelos stakeholders, especialmente os pequenos produtores, que geralmente ficam à margem do processo de tomada de decisão. Primeiro, por causa da falta de conhecimento produtivo, técnico e jurídico e, segundo, pelas barreiras econômicas que enfrentam para acessar e implementar essas tecnologias devido aos altos custos associados.

Outro ponto que precisa ser tratado em um futuro próximo é a criação de compromissos de mercado cobrindo outros biomas ameaçados de extinção, e não apenas a Amazônia, como o

Cerrado e o Pantanal. Embora a pecuária não seja o vetor inicial do desmatamento, é reconhecido que sem a rotação de pastagens e técnicas de manejo sustentável do solo, a compactação do solo piora, gerando impacto de nascentes e espécies de plantas nativas, essenciais para a preservação equilíbrio dos ecossistemas (Gibbs et al., 2015). Esse é, de fato, um dos desafios enfrentados na preservação do Cerrado, que abriga uma das maiores reservas de água doce do Brasil. No entanto, a pecuária continua a ser a principal atividade econômica para muitas famílias que vivem nas regiões rurais do país. É, portanto, de extrema importância estabelecer critérios socioambientais voltados para a inclusão desses produtores, para melhorar seu acesso à informação, técnicas de produção e mercados. Nesse contexto, as iniciativas de governança privada citadas têm grande potencial para funcionar como plataformas multi-stakeholder, indo além da simples produção de commodities e se estendendo também às questões de inclusão social. Também podem acelerar o desenvolvimento de políticas socioambientais mais eficientes que promovam a sustentabilidade da cadeia produtiva em um sentido mais amplo.

#### 4. Conclusões e considerações finais

As iniciativas de governança privada, especialmente na forma de roundtables globais e certificações voluntários, têm sido cruciais para lidar com controvérsias e conflitos impulsionados pela produção de commodities agrícolas. No entanto, esses novos arranjos institucionais não podem ser considerados como a única ferramenta de sustentabilidade disponível para os stakeholders da cadeia de valor dessas commodities. Embora funcionem como arenas onde diferentes posições, visões e interesses sobre conflitos socioambientais induzidos por commodities podem ser combinados, sua eficácia e aceitação parecem ainda muito limitadas. Um dos principais desafios que essas iniciativas enfrentam é construir uma reputação sólida e uma legitimação forte, seja por meio de sistemas de certificação ou compromissos voluntários, garantindo a participação mais ampla entre os diferentes stakeholders. Na verdade, nem todos os atores relevantes, nem aqueles que muitas vezes são os mais afetados pelas operações nas regiões produtoras estão representados ou têm poder de decisão nas iniciativas de governança privada, embora seja válido notar que cada iniciativa tem uma dinâmica interna e diferentes regras.

Como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de carne bovina e soja, a participação de atores brasileiros em todos os âmbitos das iniciativas de governança privada e roundtables é significativamente forte, embora a distribuição de poder e a representação de diferentes grupos de stakeholders nem sempre seja proporcional, completa e imparcial. O alto nível de participação de entidades brasileiras na GRSB e na RTRS, apesar das diferenças entre essas duas iniciativas, mostra

um grande interesse dos parceiros brasileiros em aderir e moldar os padrões internacionais. No entanto, no caso da soja, esperava-se que a combinação de iniciativas em âmbito nacional, como a Moratória da soja, e iniciativas internacionais, como a RTRS, produzissem melhores resultados no impacto sobre os tomadores de decisão de ambas iniciativas, tanto em esfera nacional, como local.

Apesar de um consenso geral entre os diferentes atores brasileiros sobre o fim do desmatamento ilegal e da violência contra as populações tradicionais e trabalhadores rurais, as agendas das iniciativas de governança privada não foram capazes, até então, de incorporar algumas das questões-chave em torno do desenvolvimento sustentável e inclusivo nas cadeias de valor de commodities. Apesar da natureza inerentemente privada dessas iniciativas, os atores estatais ainda desempenham um papel crucial em muitos aspectos. Por exemplo, o poder público é fundamental para monitorar e fazer cumprir a Moratória da Soja na Amazônia (via dados oficiais do governo sobre as imagens satélite do Inpe) e o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado na Amazônia (via o cumprimento do TAC e auditorias acompanhadas pelo MPF). No caso da Moratória, a presença do Governo Federal como signatário do acordo e o fato de estar fornecendo dados oficiais de imagens-satélite foram essenciais para acompanhar o andamento dos compromissos das associações do setor de grãos no Brasil. Da mesma forma, no caso do Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia, a atuação do Ministério Público nos principais estados produtores de carne bovina foi fundamental, pois tem se revelado um instrumento essencial para garantir o cumprimento dos compromissos das empresas processadoras de carne bovina da Amazônia.

Portanto, este estudo destaca a importância de olhar para a composição das diferentes iniciativas de governança privada, iluminando como a governança interna dessas iniciativas pode afetar sua estratégia, impacto e tomada de decisão. Contudo, mais pesquisas são necessárias para entender até que ponto os critérios socioambientais têm sido eficazes, para quem e em quais geografias específicas. Isso ajudará a desvendar as heterogeneidades regionais, além de apoiar o desenvolvimento de políticas públicas e privadas que garantam e promovam uma produção de commodities agrícolas mais responsável e sustentável.

#### Referências

ABRAMOVAY, R. (2010). ONGs e setor privado buscam avanços em certificações ambientais. Valor Econômico, Agosto.

ABIEC. (2021). Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes. Availableat: http://abiec.com.br/

AGROSTAT. (2018). Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro. Available at: http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm.

BARAGWANATH, K., BAYI, E. (2020). Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon. PNAS, 117 (34), 20495-20502. Available at: <a href="https://www.pnas.org/content/117/34/20495.short">https://www.pnas.org/content/117/34/20495.short</a>

BELIK, W., PAULILLO, L.F., VIAN, C.E.F. (2012). A emergência dos conselhos setoriais na agroindústria brasileira: gênese de uma governança mais ampla? Revista de Economia e Sociologia Rural, v.50, n.1 Brasília Jan/Mar.

BERNSTEIN, S. (2010). When is non-state global governance really governance? Utah Law Review, v. 2010, n. 1. Available at: http://epubs.utah.edu/index.php/ulr/article/viewArticle/347.

BOSCHI, R.R. (1999). Descentralismo, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. 42 (4).

BORZEL, TA, RISSE, T. (2010). Governance without State. Can it work? Regulation&Governance. 4, 113–134.

CARNEIRO FILHO, A., COSTA, K. (2016). A Expansão da Soja no Cerrado – Caminhos para a ocupação territorial, uso do solo e produção sustentável. São Paulo: Input/Agroícone.

CASHORE, B. (2002). Legitimacy and the privatisation of environmental governance: how non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. Available at: <a href="http://www.yale.edu/forestcertification/pdfs/2002/02">http://www.yale.edu/forestcertification/pdfs/2002/02</a> new gove nmsd.pdf.

CASHORE, B., AULD, G., NEWSON, D. (2004). Governing through markets: forest certification and the emergence of non-state authority. Yale University Press.

CONROY, ME (2007). How the Certification Revolution is Transforming Global Corporations. Gabriola Island, Canadá. New Society Publishers.

DE MARIA, M., ROBINSON, E. J. Z., KANGILE, J. R., KADIGI, R., DREONI, I., COUTO, M., HOWAI, N., PECI, J., FIENNES, S. (2020). Global Soybean Trade. The Geopolitics of a Bean. UK Research and Innovation Global Challenges Research Fund (UKRI GCRF) Trade, Development and the Environment Hub. DOI: https://doi.org/10.34892/7yn1-k494

DIAMOND, J. (2005). Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. Ed. Record: Rio de Janeiro.

EMBRAPA. (2019). Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Embrapa Soja. Avaliableat: https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1.

FAO. (2017). Food and Agriculture Organization of the United Nations. Trade Policy Briefs - Voluntary sustainability standards in agriculture, fisheries and forestry trade. Rome: Italy. Available at: <a href="http://www.fao.org/economic/est">http://www.fao.org/economic/est</a>.

FAO. (2020). Food and Agriculture Organization of the United Nations. The State of the world's forest: forests, biodiversity and people. Available at: <a href="http://www.fao.org/3/ca8642en/CA8642EN.pdf">http://www.fao.org/3/ca8642en/CA8642EN.pdf</a>

FAVARETO, A.; NAKAGAWA, L.; PÓ, M.; SEIFER, P.; KLEEB, S. (2018). Entre chapadas e baixões do MATOPIBA: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado. Greenpeace. Ed. Ilustre. 272p.

FLIGSTEIN, N. (1996). Market as politics: a political-cultural approach to market institutions. American Sociological Review, v. 61, 656-673.

FLIGSTEIN, N. (2002). The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton: Princeton University Press.

GAMEIRO, MBP (2020): Sustainability criteria in international trade in agricultural products. UK Research and Innovation Global Challenges Research Fund (UKRI GCRF) Trade, Development and the Environment Hub. DOI: <a href="https://doi.org/10.34892/TXPS-1460">https://doi.org/10.34892/TXPS-1460</a>

GIBBS, H., MUNGER, J., L'ROE, J., BARRETO, P., PEREIRA, R., CHRISTIE, M., AMARAL, T., WALKER, N. (2015). Did ranchers and slaughterhouses respond to zero-deforestation agreements in the Brazilian Amazon? Conserv Lett, 9 (1) (2015), pp. 32-42.

GOLDMAN, E.D., WEISSE, M., HARRIS, N., SCHNEIDER, M. (2020). Estimating the role of seven commodities in agriculture-linked deforestation: oil palm, soy, cattle, wood fiber, cocoa, coffee, and rubber. Technical Note, October 2020, WRI: Washington. Available at: <a href="https://www.wri.org/publication/estimating-role-seven-commodities-agriculture-linked-deforestation">https://www.wri.org/publication/estimating-role-seven-commodities-agriculture-linked-deforestation</a>

GREENPEACE. (2006). Eating Up the Amazon. Available at: <a href="https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2010/2/eating-up-the-amazon.pdf">https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2010/2/eating-up-the-amazon.pdf</a>

GREENPEACE. (2009). Slaughtering the Amazon. Available at: <a href="https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/planet3/PDFs/slaughtering-the-amazon.pdf">https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/planet3/PDFs/slaughtering-the-amazon.pdf</a>

GREENPEACE. (2015). Carne ao molho madeira. Available at: <a href="http://carneaomolhomadeira.org.br/docs/relatorio\_greenpeace\_carne\_ao\_molho\_madeira\_nov2">http://carneaomolhomadeira.org.br/docs/relatorio\_greenpeace\_carne\_ao\_molho\_madeira\_nov2</a> 015.pdf

GRSB. (2020). Global Roundtable for Sustainable Beef. Annual Report. Available at: <a href="https://grsbeef.org/resources/Documents/2020%20Annual%20Report/GRSB\_AR2020\_F4\_LR\_single.">https://grsbeef.org/resources/Documents/2020%20Annual%20Report/GRSB\_AR2020\_F4\_LR\_single.</a>

GTPS. (2020). Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável. Available at: https://gtps.org.br/

HAUFLER, V. (2003). New forms of governance: certification regimes as social regulations of the global market. IN: Social and Political Dimensions of Forest Certification. 237-247.

HOOGHE L., MARKS, G. (2003) Unraveling the central State, but how? Types of Multi-Level Governance. The American Political Science Review, v. 97, n. 2 pp. 233-243.

HOSPES, O., VAN DER VALK, O., VAN DER MHEEN, J. (2012). Parallel development of five partnerships to promote sustainable soy in Brazil: solution or part of wicked problems? International Food and Agribusiness Management Review,15: p.29-52. 2012.

IBGE. (2020). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Available at: <a href="https://www.ibge.gov.br/">https://www.ibge.gov.br/</a>.

IISD. (2020). International Institute for Sustainable Development. Global market report: soybeans. Available at: https://www.iisd.org/system/files/2020-10/ssi-global-market-report-soybean.pdf.

IMAFLORA. (2020). Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia. Available at:

<a href="https://www.beefontrack.org/public/media/arquivos/1597414420-protocolo">https://www.beefontrack.org/public/media/arquivos/1597414420-protocolo</a> de monitoramento fornecedores gado.pdf

KUSUMANINGTYAS, R., VAN GELDER, J. W. (2019). Setting the bar for deforestation-free soy in Europe A benchmark to assess the suitability of voluntary standard systems. Amsterdam: the Netherlands. Available at: <a href="https://www.iscc-system.org/wp-content/uploads/2019/03/Deforestation-Free-Benchmark-of-FEFAC-Compliant-Standard-190312.pdf">https://www.iscc-system.org/wp-content/uploads/2019/03/Deforestation-Free-Benchmark-of-FEFAC-Compliant-Standard-190312.pdf</a>

LEITE, S.P. (2020). Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? Estudos Sociedade e Agricultura. V. 28, N.1.

MIPS. (2020). Mapa de Iniciativas da Pecuária Sustentável. Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável. Available at: <a href="https://gtps.org.br/mips/">https://gtps.org.br/mips/</a>

MORATÓRIA DA SOJA. (2008). Avanços e próximos desafios. Availableat: http://www.abiove.com.br/sustent/ms\_relatorio\_ministro\_7out08.pdf.

NAKAGAWA, L., FAVARETO, A., HOSPES, O. (2015). O Avanço de Iniciativas de Governança Privada em Mercados de Sustentabilidade: o Caso das Roundtables Globais em insumos para biocombustíveis. Revista de EstudosSociais v. 17 n. 35.

O'ROURKE, D. (2006). Multi-stakeholder regulation: privatising or socialising global labour standards? World Development v.34. 5:899–918.

OSTROM, E. (1990). Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.

OSTROM, E. (2005). Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press.

PAM/IBGE. (2019). Produção Agrícola Municipal – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Available at: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas

PIATTO, M., INAKAKE, L. (2016). 10-year of Soy Moratorium in the Amazon: History, Impacts and Expansion into Cerrado Areas. Piracicaba, SP: Imaflora. Available at: <a href="http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/IMF-10-years-of-soy-moratorium-WB.pdf">http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/IMF-10-years-of-soy-moratorium-WB.pdf</a>

RAJÃO, R., SOARES-FILHO, B., NUNES, F., BÖRNER, J., MACHADO, L., ASSIS, D., OLIVEIRA, A., PINTO, L., RIBEIRO, V., RAUSCH, L., GIBBS, H., FIGUEIRA, D. (2020). The rotten apples of Brazil's agribusiness. Science. 369, 246.

REVISTA GLOBO RURAL. (2019) Published on the 30<sup>th</sup> December of 2019. Available at: <a href="https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2019/12/fim-da-moratoria-da-soja.html">https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2019/12/fim-da-moratoria-da-soja.html</a>

RTRS. (2020). Roundtable on Responsible Soybean. Available at: <a href="https://responsiblesoy.org/?lang=en">https://responsiblesoy.org/?lang=en</a>

SCHOUTEN, G.; GLASBERGEN, P. (2011). Creating legitimacy in global private governance: The case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil. Ecological Economics. 70: 1891–1899.

SCHOUTEN, G., LEROY, P., GLASBERGEN, P. (2012). On the deliberative capacity of private multistakeholder governance: The Roundtables on Responsible Soy and Sustainable Palm Oil. Ecological Economics. Elsevier, 83, pp. 42–50. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2012.08.007.

### Iniciativas de governança privada e produção de commodities no Brasil... Louise Nakagawa, Marcello De Maria e Matheus Couto

SCHNEIDER, L.C. (2016). Governança Multi-Stakeholder na Cadeia de Valor da Carne Bovina no Brasil. PhD Thesispresentedat Universidade do Vale dos Sinos. Rio Grande do Sul.

SOTERRONI, A. C. et al. (2018). Future environmental and agricultural impacts of Brazil's Forest Code. Environmental ResearchLetters, 13, pp. 1–12. DOI: 10.1088/1748-9326/aaccbb.

TENDLER, J. (1998). Bom governo nos trópicos: uma visão crítica. Ed. Revan.

TRASE. (2019). Transparent Supply Chains for Sustainable Economies. Available at: <a href="https://trase.earth/data?lang=en.">https://trase.earth/data?lang=en.</a>

VALLEJO, N., HAUSELMANN, P. (2004). Governance and multi-stakeholder processes. International Institute for Sustainable Development.

VASCONCELOS, A. et al. (2020). Illegal deforestation and Brazilian soy exports: the case of Mato Grosso.

Available at: <a href="https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2020/06/traseissuebrief4-en.pdf">https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2020/06/traseissuebrief4-en.pdf</a>

VIRAH-SAWMY, M., DURÁN, A.P., GREEN, J.M.H., GUERRERO, A.M., BIGGS, D., WEST, C.D. (2019). Sustainability gridlock in a global agricultural commodity chain: Reframing the soy—meat food system. Sustain. Prod. Consum. 18, 210–223.

ZYLBERSZTAJN, D., FARINA, E. (2008). Dynamics of network governance: a contribution to the study of complex forms. In: RevistaEletrônica de Administração. 16: 1. pp. 1-19.

# Private governance initiatives and commodity production in Brazil: Roundtables and the socio-environmental commitments in beef and soybean production

Louise Nakagawa – CEBRAP (Brazil)

Marcello De Maria – University of Reading (United Kingdom)

Matheus Couto – UNEP-WCMC (Brazil)

### **Executive Summary**

Thisreport reviews the main private governance initiatives – especially in the form of global roundtables, voluntary standards and public commitments of reduced deforestation – addressing sustainability issues in beef and soybean production in Brazil. While these new institutional arrangements have gained momentum in the last few decadesas an original way for the private sector to tacklenegative socio-economic and environmental impacts deriving from agricultural commodity production, they have also raised concerns regarding their effectiveness and inclusiveness.

With the objective of understandingthe key strengths and weaknesses of private governance initiatives we have assessed the governance structure and the composition of initiatives such as the Global Roundtable for Sustainable Beef (GRSB), the Soy Moratorium, the Monitoring Protocol for Cattle Suppliers in the Amazon and the Roundtable on Responsible Soybean (RTRS). Although these initiatives encompass a variety of stakeholders, offering them a space for discussing concerns, identifying priorities, and resolving disputes, their internal governance structures are not always sufficient to ensure a broad and inclusive participation and an equitable distribution of power across different member groups. At the same time, such initiatives are often seen as a response to the inefficiency of government agencies in implementing mechanisms for controlling and mitigating negative socioenvironmental impacts. However, the engagement of public authorities is crucial to

ensure the monitoring of progress over sustainability commitments and to enforce decisions taken

by different parties involved in private governance initiatives.

The combination of different market mechanisms such as voluntary standards and public

commitments, in domestic contexts as well as in international trade, can improve and amplify the

outcomes of the decisions taken by stakeholders for the promotion of more sustainable value-

chains. Nevertheless, further researchis needed to fully comprehend the determinants of decision-

making – analysing more in-depthtrajectories, choices and behavioursof different stakeholders – and

to understand to what extent different socioeconomic and environmental commitments have been

effective, considering existing heterogeneities at the local, national and international level.

Key words: private governance, agricultural commodities, social and environmental agreements

1. Introduction

The increasing pressure of climate change and the resulting socio-economic and environmental

consequences are fostering the debate around the negative impacts of the agricultural sector. For

instance, new institutional arrangements - such as global roundtables and voluntary certifications-

have been created to reduce carbon emissions, safeguard ecosystems' resilience, and protect

biodiversity. These arrangements exert a strong influence on markets, and they are often motivated

by the rhetoric of sustainable development and the planet's limited natural resource base. In this

context, socio-environmental policies are no longer regulated only by government agencies, as they

are also increasingly decentralised and shaped by non-state institutions, in an attempt to increase

their effectiveness and to reduce conflicts around the exploitation and use of natural resources

(Ostrom, 1990; Cashore, 2002; Cashore et al., 2004; Ostrom, 2005; Nakagawa, Favareto&Hospes,

2015).

A series of new governance initiatives related to agricultural commodities production have emerged

in recent decades, encouraging the active participation of agents who had not been previously a part

of the decision-making process (Tendler, 1998; Boschi, 1999; Vallejo & Hauselmann, 2004). These are

initiatives that operate through certification systems or market commitments between the supply-

chain stakeholders. Within these arrangements, private sector agents and civil society

representatives are determined by the rules and action strategies, guided by the markets' structure

and their own trajectories. This approach, known as private governance (Belik, Paulillo&Vian, 2012;

Nakagawa, Favareto&Hospes, 2015), is often justified by the promise of greater efficiency compared

Cadernos Cebrap Sustentabilidade, Vol.1 n.3 – Junho 2021

to the traditional command and control mechanisms, which combine regulations created by governmental agencies with free-market activities.

The growing adherence of Brazilian organisations to this new institutional arrangement can be explained by the mounting pressure – at the national and international level – on rural producers and processing industries. This is particularly common in cases that relate to illegal deforestation, infringement of workers' rights and violation of indigenous people and local communities – often referred to as traditional populations in Brazil - living in the Amazon and Cerrado regions. Additionally, when looking at international commodity markets and foreign governments, several signs suggest that there has also been a change in different stakeholders' behaviour towards climate change and other socio-economic and environmental issues revolving around the concept of sustainable development. For instance, European companies, governments and consumers are increasingly pushing for a more responsible commodity production system, especially when it comes to reducing the carbon footprint of supply chains and the pressure on natural ecosystems. Therefore, it is crucial to identify which private governance initiatives exist in Brazil today and focus on agricultural commodities production. It is also paramount to understand how these initiatives are structured and who is participating. It is essential to understand the internal dynamics that these initiatives are facing and assess the main challenges and opportunities involved in creating a more inclusive and sustainable socio-economic and environmental agenda in the coming years.

This study reviews the main roundtables dedicated to the value chain of beef and soy produced in Brazil and the market commitments to reduce and address the socio-environmental impact generated by these chains, especially in the Amazon Cerrado ecosystems. The first section provides an overview of private governance initiatives within the scope of sustainability markets. The following section describes four important multi-stakeholder initiatives that deal with beef and soy production. They are respectively, the Global Roundtable for Sustainable Beef (GRSB) and the Roundtable on Sustainable Livestock (GTPS), the Roundtable on Responsible Soy (RTRS) and the Soybean Working Group (GTS), as well as market commitments encompassing both commodities, such as the livestock commitments – the Legal Beef TAC¹ and the Public Livestock Commitment, and the Amazon Soy Moratorium. In the final section, we will compare these initiatives and assess the relevance of different market commitments to reveal each one's weaknesses and potential.

 $<sup>^{1}\,\</sup>mathrm{TAC}$  is the acronym in Portuguese for Term of Adjustment of Conduct.

### 2. How did private governance initiatives emerge?

Until a few decades ago, most private-sector agents believed that their business was fundamentally focused on economic parameters. Their actions' legitimacy was ensured by abiding by existing laws and complying with commonly accepted behavioural standards. However, growing social and environmental concerns have gradually put more pressure on companies, with social and environmental movements increasingly asking to hold the private sector accountable for non-strictly economic impacts they cause with their operations. While economic considerations remain dominant in the private sector, environmental issues are now increasingly incorporated into corporate transaction costs and strategic decision-making (Diamond, 2005; Zylbersztajn& Farina, 2008). In other words, the more successful the socio-environmental strategies created by firms, the better their reputation will be (Conroy, 2007).

Within this scenario, companies and civil society organisations started to invest in new relationships and voluntary standards to establish some degree of convergence in strategies and increase cooperation across different stakeholders. As a result, they developed codes of conduct, monitoring verification and reporting systems and public communication standards, and promoting the use of certifications as a market incentive for certain types of more sustainable behaviour (Haufler, 2003). This interaction between the private sector and civil society in the policy-making space contributed to exposing public actors' limits in regulating and addressing socio-environmental challenges. This decentralisation of authority opened the doors to non-governmental agents in the decision-making process, giving rise to a new type of institutional arrangement.

After realising that government agencies had been implementing inefficient mechanisms for controlling and mitigating socio-environmental risks (Borzel&Risse, 2010), non-state agents sought to compensate for this weakness by creating multi-stakeholder initiatives. These actors aimed to develop socio-environmental policies capable of decisively affecting the market performance (Abramovay, 2010). This movement was also supported in the scientific arena through approaches that sought to escape the false dilemma that opposes public and private governance, stressing the importance of decentralising authority, in what Ostrom (1990) defines as *polycentrism* or *polycentric governance*. These arrangements may lead to more efficient systems than governments' regulations through cooperative work between non-governmental agents (Ostrom, 1990; Hoogue& Marks, 2003).

The advancement of this institutional arrangement, which spawned from governance initiatives, encouraged the participation and accountability of agents who had not been part of the decision-making process until then (Tendler, 1998; Boschi, 1999; Vallejo &Hauselmann, 2004). Different terminologies have been used to describe such initiatives, including *non-governmental market-driven institutions* (Cashore, 2002; Cashore et al. 2004; Bernstein, 2010), *multi-stakeholder initiatives* (Vallejo &Hauselmann, 2004, O'Rourke, 2006), *global private partnerships* (Schouten &Glasbergen 2011; Hospes et al., 2012) and *private governance* (Belik, Paulillo&Vian, 2012; Nakagawa, Favareto&Hospes, 2015; Virah-Sawmy et al., 2019).

Private governance is a trend that gained strength in the first decade of the 2000s. This strategy has been adopted in several segments of different supply chains (Ostrom, 1990; Ostrom, 2005; Cashore, 2002; Bernstein, 2010), driven by certification systems such as the Forest Stewardship Council (FSC), the Fairtrade Labeling Organizations International (FLO) and the Marine Stewardship Council (MSC), for example. This arrangement has also emerged with a bias in negotiations and market commitments to ensure greater accountability and more sustainable actions for commodity value chains, such as the Soy Moratorium in the Amazon and the Working Group Sustainable Livestock, both in Brazil.

In private governance, coordination and consensus among members are important in ensuring their activities' legitimacy. However, creating consensus is not easy because the interests of those involved are often different and sometimes conflicting. In this type of institutional arrangement, market transactions work as regulatory agents, whose incentives are based on the production system that ensures participants' acceptance in exchange for legitimacy. On the other hand, it is essential to highlight that this governance form has no intention to replace the State authority. The initiatives play different roles in shaping market structures and have different forms of power and authority (Tendler, 1998). The full replacement of public actors could not occur because the State still plays a decisive role, even in this type of arrangement. It is primarily responsible for establishing the basic institutional conditions and ensuring compliance with the established rules (Fligstein, 1996). Furthermore, private governance initiatives often suffer from the same problems that affect public interventions (i.e., lack of enforcement, problems of democratic legitimation, difficult decision-making, and lack of effectiveness).

While private governance initiatives are often motivated by the need to overcome public failures in addressing sustainability-related concerns and to better engage with private and civil society actors, many have noted that such initiatives are complementary to state-led interventions. In addition, as argued by De Maria et al. (2020), private governance initiatives have some shortfalls too – some of

which are shared with public interventions. First, while the multiplication of private governance initiatives reflects the growing interest of businesses and civil society groups in addressing sustainability concerns, it is also creating what could be called a 'Babel Tower Paradox', where too many self-built standards often compete against each other, focusing more on the needs of certified entities than on the actual social and environmental issues that they should be alleviating. For instance, a report commissioned by the European Feed Manufacturers' Association (FEFAC) on sourcing soybean in a sustainable way identified 17 different certifications and schemes for deforestation-free soy alone (Kusumaningtyas and Van Gelder, 2019). Hence, these initiatives often suffer from a lack of harmonisation, as it is often the case for public policies, laws and regulations. Second, as noted by Schouten, Leroy and Glasbergen (2012) and argued later in this report, the governance of private governance initiatives is problematic itself, with important issues in terms of democratic representation, legitimacy and enforcement mechanisms. Indeed, strategic decisionmaking is heavily dependent on the actual composition of different roundtables, posing some challenges in terms of power balance and fair political representation of all sectoral stakeholders, especially when looking at initiatives where the membership is based on voluntary mechanisms rather than on systems that reflect the actual composition of a given value chain. Third, if public interventions are often criticised for their lack of results, similar arguments can also be used for private governance initiatives. A recent report by IISD (2020) estimated that, in 2018, only about 2% of the global soybean production complied with at least one voluntary sustainability scheme. Similarly, De Maria et al. (2020, p.46) reported that "RTRS – which arguably proposed the biggest international certification scheme for responsible soybean sourcing and production – certified about 4.5 million tons of soybean over 1.2 million hectares in 2018, corresponding to just 1.2% of the quantity harvested and to 0.9% of the area devoted to soybean globally in the same year".

According to Fligstein (2002), characterising markets as fields implies the idea that they are permanent areas of dispute. As such, he claims that the political and power struggles within these arenas are constant. However, despite these difficulties, what makes private governance advance over other sectors? As Fligstein presents in his work 'The Architecture of markets' (2002), actors' ability to boost their unequal quota of capital is a decisive factor to them to compete with each other to establish a hierarchy within the field where the conflicts occur. Even when a new participant enters a given market, the impact of its entry into the dispute is directly associated with its social abilities. These skills consist of an agent's potential to make its action legitimate in the eyes of the other members involved in a dispute. Based on this, the agent will be able to induce cooperation among the other participants to set up rules and stabilise their relations. Therefore, cooperation is not seen as a moral concept but rather as a specific social relationship. It occurs when

a particular organisation has the legitimacy to impose a standard of action that favours it, but which must also be effective for the other agents, so they choose to adhere to it (Fligstein, 2002).

The increase in demands regarding socio-environmental impact resulting from production processes has caused the European Union to impose stronger qualitative standards for the quality of imported goods — these measures are often referred to Non-Tariff Measures (NTMs) or Sanitary and Phytosanitary Standards (SPS) (Gameiro, 2020). Therefore, direct and indirect trade barriers were created for importers, including requirements for adopting good practices throughout the production chain and incentives for low-impact products. Within this context, the roundtables performance and the establishment of socio-environmental commitments have become an important tool in signalling the efforts of the players directly involved in the production chain. It also demonstrates the action strategies in the value chains for traded products, often increasing local producers' share in global markets. It has also enabled producers and companies with proven good practices to enter new market niches, such as deforestation-free meat and soybeans.

However, despite the proliferation of private governance initiatives and market commitments, especially in areas surrounding agricultural commodities production, the dynamics of these concerted efforts can be quite different. Moreover, each group is at a different stage of evolution vis-à-vis the market they supply. In other words, some roundtables have gained greater adherence from the stakeholders involved in the value chain, and therefore greater legitimacy and reputation, while others are still on their way towards achieving that same level of success. It is also essential to understand to what extent these commitments have contributed to the performance of these governance initiatives at the global and domestic level. The following section will describe the main initiatives in place in the beef and soy value chain in Brazil. The aim is to reveal the functioning dynamics of these initiatives and their limitations, taking stock of them based on market commitments.

# 3. Agricultural commodities in Brazil: the emergence of roundtables and socio-environmental commitments

### 3.1. Soybean

According to FAO (2017), Brazil would become the largest soybean producer in the world by 2025, surpassing the United States with an estimated 135 million tons. In 2019, the US produced more than 123 million tons of grain, while Brazil concluded the season just below 115 million tons (EMBRAPA, 2019). During this period, nearly 36 million hectares of soybeans were planted in Brazil,

and total exports exceeded US\$40 billion in 2018 (Agrostat, 2018). However, in 2020 the Brazilian production surpassed the US with 126 million tons (USDA, 2020). For the Brazilian economy, soybean is the most relevant cash crop, and approximately 70% of the production is exported (Trase, 2019; Soterroni et al., 2019). In 30 years, the planted area has grown by over 200%, while yield has increased by almost 500% (EMBRAPA, 2019).

During the 1980s, the expansion of soybean occurred mainly in the Cerrado. In the following decade, it advanced toward the border with the Amazon, and – more recently – the soybean frontier is spreading out to the region known as Matopiba. Today, the Cerrado suffers the most from the effects of the soybean expansion (Leite, 2020). This advancement of soybean frontier has caused activities such as cattle breeding to move towards the Amazon region. This drive is usually linked to illegal deforestation and land grabbing, which adversely affects international trade (Rajão et al., 2020; Vasconcelos et al., 2020). According to Carneiro & Costa (2016), soybean represent 90% of agriculture in the Cerrado. Between 2000 and 2014, the planted area's increase reached 108% (8 million hectares in Mato Grosso and Goiás). In the Matopiba region the soybean expansion exceeded 250% (3.4 million hectares) in the same period. For comparison, only 13% of Brazil's soybean production in 2015 was harvested in the Amazon, while 48% derived from the Cerrado (PAM/IBGE, 2019; Soterroni et al., 2019). Currently, the Matopiba region is home to almost a quarter of the Cerrado soybean area.

In line with what we previously observed regarding the cattle breeding sector, the strictness of the socio-environmental criteria included in soybean-related market commitments and agreements has also increased, particularly for the producers and traders operating in the Amazon and Cerrado regions. Since 2006, after a series of conflicts between traders, civil society and rural workers in sensitive biomes, such as the Amazon, Cerrado and Chaco, private governance initiatives, such as the Soy Moratorium and the Roundtable on Responsible Soy Production (RTRS) emerged. The first one focuses on commitments developed by the associations of soybean processing industries in Brazil and different NGOs operating in the country. The second one aims at implementing a global certification system for the soybean supply chain. Although both initiatives were created in the same year, for similar reasons, and with similar governance structures, the two initiatives have taken very different paths over the past 15 years, but both the Soy Moratorium and the RTRS have raised concerns about their effectiveness, with some even questioning the need for their own existence. This leads us to the following question: to what extent are these initiatives able to ensure or even promote a more transparent and sustainable soybean value chain?

### 3.1.1. Soy Moratorium in the Amazon

Faced with the soaring deforestation rates of the Amazon Rainforest in the early 2000s and the fast-paced extension of soybean production — mainly led by large transnational corporations (Greenpeace, 2006) — in the biome, several socio-environmental conflicts arose around the impacts that the expansion of commodity production was causing in the region. The 'boom' in soybean production, especially in Mato Grosso, required the logistic infrastructures to expand northward in an effort to facilitate exports. However, these infrastructures suppressed vast tracts of native vegetation and generated violence related to land rights and against indigenous populations. Meanwhile, Genetically Modified Organisms (GMOs) began to be planted more rapidly, and harmful pesticides began to be used on a greater scale. Glyphosate, which is widely used in Brazilian soybean plantations but banned in other countries, is a good example. This combination of factors has led to unrest in local communities, rural workers and social movements in the producing regions. After the accusations made by Greenpeace in the 2006 report 'Eating Up the Amazon', together with local social movements and the international pressure, representatives of the soybean industry in Brazil came up with a compromise that resulted in the Soy Moratorium in the Amazon.

This commitment until today represents one of the most important areas for voluntary negotiations in Brazil. The programme was created in 2006, when member companies agreed to stop buying soybeans produced in deforested areas of the biome. At the time of its implementation, the main justification was that the initiative would have promoted a more sustainable use of natural resources without causing an economic loss to the sector. The cooperation among stakeholders converged in creating a monitoring system to track the evolution of soybean-led deforestation in the Amazon, based on information made available by the Federal Government. The Moratorium also contributed to increase the level of coordination across different institutional actors and to improve existing environmental regulations. The participating private-sector entities started to include in their purchase contracts with producers a breaking clause for any labour irregularity (Moratória da Soja, 2008).

Throughout the years, the Soy Moratorium evolved and was readjusted in the light of the new Forest Code, changing the reference date for deforestation from 24th July 2006 to 22nd July 2008 (the date of the deforestation amnesty). Its monitoring system was improved, and what needed to be done in the field, such as the validation of areas with soy production and deforested areas carried out by flyovers, is now done mostly via satellite imagery using the official PRODES/INPE data. This technological step forward significantly reduced monitoring costs, increasing the reliability of annual

deforestation monitoring, and consequently improving the transparency of the process, especially with the inclusion of third parties' audits.

In an interview with Globo Rural<sup>2</sup> magazine (article published on 30/Dec/2019), APROSOJA (Brazilian Soy Producers Association) and ABIOVE (Brazilian Vegetable Oil Industries Association) clashed when referring to the Moratorium's continuity – particularly over the possibility of expanding it in order to cover the Cerrado region as well. The producers' block threatened to file a complaint with the Brazilian Administrative Council for Economic Defense (CADE, acronym in Portuguese), claiming abuse of economic power by the industry entities on the ground that the Moratorium could not overrule the existing Brazilian federal law. On the other hand, ABIOVE agreed that without negotiating with buyers and ensuring a monitoring system capable of identifying illegal deforestation in the soybean value chain, Brazilian production would suffer severe restrictions. ABIOVE also pointed out that it is challenging to reassure foreign clients that the soybean that they are buying does not come from illegally deforested areas, since the Federal Government has repeatedly failed to address and stop illegal deforestation in the country.

This raises the following questions: To what extent does the absence of producers harm the dynamics and performance of the Soy Moratorium in the Amazon? Is there any loss in terms of reputation and legitimacy in the international market? How can international buyers be sure of the transparency and sustainability of the soybean's value chain produced in Amazon? How can existing commitments be extended to the Cerrado?

### 3.1.2. Soybean Working Group (GTS, acronym in Portuguese)

According to Piatto & Inakake (2016), those originally endorsing the Soy Moratorium organised themselves into the Soybean Working Group (GTS). This group is composed of industry representatives associated with ABIOVE, the Brazilian Grain Exporters' Association (ANEC), and civil society representatives associated with institutions such as Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF), the Environmental Research Institute of the Amazon (IPAM) and The Nature Conservancy Brazil (TNC). The objective was to establish a joint framework and outline strategies coordinated by subgroups, using the Forest Code as the legal framework. These coordinated efforts contributed to bring the GTS closer to government agencies, establishing the development of a system to map and monitor the advance of soybeans in the Amazon. In the case of GTS, the number and diversity of members is less than RTRS.

Read the article in <a href="https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2019/12/fim-da-moratoria-da-soja.html">https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2019/12/fim-da-moratoria-da-soja.html</a>
Cadernos Cebrap Sustentabilidade, Vol.1 n.3 – Junho 2021

In 2008, the year of the first renewal of the commitment, the Federal Government became a signatory of the initiative. This supported the agreements made by the stakeholders and raised the level of the dialogue to a new sphere of decision making, generating discussions over longer term strategies. In order to support the geospatial monitoring of the commitments, also the National Institute for Space Research (INPE) joined the initiative, as did the Banco do Brasil, one of the main financiers of the Brazilian agricultural sector, and the European Soy Consumer Group, represented by Carrefour (Piatto & Inakake, 2016).

Currently, the governance structure of the GTS is divided into civil society and soybean industry representatives. According to an interview with a GTS member, although the Federal Government maintains its participation to the commitment, it has not been proactive, with just few players involved over many years. The NGOs involved, namely Greenpeace, WWF, Imaflora, TNC, IPAM, and Earth Innovation, have not changed over time. The industry side is represented only by ABIOVE and ANEC. Producers, who represent a fundamental category in the soy supply chain, have never been part of the GTS. Not surprisingly, APROSOJA – the Brazilian association of soybean producers – has challenged the implementation of the commitment in Amazon since its inception. According to the association, compliance with the Forest Code, which is the highest instance of environmental law in Brazil, should be a sufficient target for the sector.

GTS has faced several challenges since its inception, including uncertainties over the continuation of the Moratorium. Initially the Moratorium was renewed on a yearly basis, until 2016, when it was established that it would be maintained indefinitely; however, the uncertainty remains because it is a commitment that can be undone, depending on who is in charge of representing the grain industries and Greenpeace – the Executive Board is composed only by two members, one from ABIOVE and the other one from Greenpeace. The Environmental Ministry (MMA) was more active at the beginning, but today it barely attends the meetings, according to the representative interviewed in December 2020.

It is also important to remember that representatives of the rural workers' union and some members of local social movements (from Santarém, Pará) were involved in the initial talks when the initiative was being structured. In fact, one of the sector's main concerns was about the use of GMOs and pesticides in soybean plantations. However, they discontinued their participation and eventually left the GTS because they could not afford the trips to join the meetings face-to-face. The presence of union representatives and other social movements would contribute to improve to the criteria established by the initiative, not only because these often are the groups that are on the

frontline of anti-deforestation in the Amazon, but also because they experience in the first place the negative impacts associated with soybean production.

### 3.1.3. Roundtable on Responsible Soy (RTRS)

The RTRS was created in 2006 – in parallel with the Soy Moratorium in the Amazon – to promote the growth of production, trade, and use of responsible soy. The organisation has worked with a variety of players involved in the soy value chain in two ways: First, through the creation of a global platform for dialogue, and second, through the implementation of a global certification scheme. Since 2009, when the first field tests for the development of the RTRS standard for certified production began, the organisation's methodologies and processes have been improved continuously. In 2018, RTRS introduced its latest production and supply models, structured on credits. In the case of production, there are four types of certification: a) GMO-free; b) free from the use of Paraquat<sup>3</sup>; c) via regional credits; and d) biofuels for rural producers. The custody chain<sup>3</sup> has three certification forms: a) by national material balance, b) by mass balance, and c) by segregation.

According to the RTRS website data<sup>4</sup>, the initiative currently has 162 associate members, divided into four sectoral groups: 1) producers; 2) industry, trade and financiers; 3) civil society; and 4) observers. Except for the observers, all participants have the right to vote in the Annual Shareholders' Meetings, where the decisions are made. When assessing the percentage of participants in the roundtable, it is clear that the proportion of members per category is not even (figure 1). About 73% are from the industry and trade sector, while the other participants, who have voting power, account for 15%. Taking these percentages separately, the number of observers (12%) is still higher than those from the sectors of producer (7%) and civil society (8%). With this scenario in mind, the following questions arise: what makes soy producers interested in certifying their properties, given the sector's low adherence to RTRS? And, to what extent can sustainable soy production be guaranteed by the roundtable, considering that producer cooperation is essential in achieving this agenda?

Figure 1. RTRS associate members in 2020, by sector (RTRS, 2020).

\_

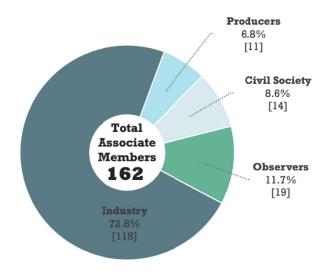
<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> An herbicide usually used in the production of grains and other crops that is highly toxic to humans.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> To learn more about how the certification by custody chain works, go to RTRS at <a href="https://responsiblesoy.org/soja-rtrs?lang=pt-br#regionales">https://responsiblesoy.org/soja-rtrs?lang=pt-br#regionales</a>

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Last time accessed in January 2021.

Private governance initiatives and commodity production in Brazil...

Louise Nakagawa, Marcello De Maria e Matheus Couto



The governance structure of RTRS is made up of an Executive Committee attended by no more than five representatives of the three chambers that make up the group of participants: 1) producers; 2) industry, commerce and financiers; 3) civil society. Currently, the Committee has 13 members representing the three previously mentioned categories. These representatives are less evenly distributed than in the private governance initiatives of the beef value chain. There is an imbalance between the private sectors (producers and industry) and the civil society representatives (figure 2). However, in terms of the origin of the entities that make up the Executive Committee, there is a greater balance between Southern hemisphere producer countries (Brazil and Argentina) and Northern hemisphere soybean-buying countries, especially Europe (figure 2). It is worth mentioning the absence of representatives of the other two largest soybean producers in the world, the United States and China, and the four largest global soybean traders, also known as the ABCD group – an acronym for ADM, Bunge, Cargill, and Louis Dreyfus.

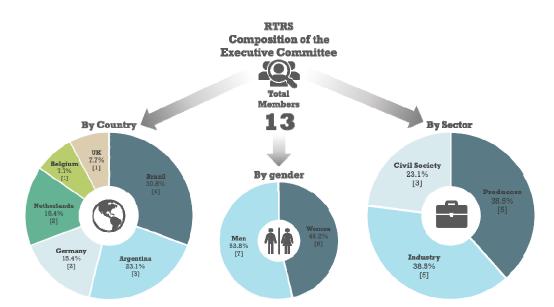


Figure 2. RTRS Executive Committee composition, by sector, country and gender (RTRS, 2020).

According to information available on the RTRS website, 7,099 farms and 86 producers (figure 3) were certified in 2018. Despite Brazil having surpassed US soy production in 2020, the United States is still one of the world's largest soy producers. However, there is not even a single RTRS-certified property. Most of the producers who adhered to the roundtable certification system are located in South America, led by Argentina and Brazil, Paraguay, and Uruguay, which correspond to 95% of all certified producers. Another interesting fact is that China is the fourth largest soybean producer globally and has had only one certified producer – since 2014 – not an associate member of the RTRS. Furthermore, despite having certified more than 25,000 hectares of soy, it does not have any protected area hectares, according to data published by the roundtable.

Brazil **Paraguay** 34.3% 9.0% [23] [6] **India** 3.0% [2] Argentina China 50.7% -- 1.5% [34] [1] Uruguay 1.5% [1]

Figure 3. RTRS certified producers in 2020, by country (RTRS, 2020).

In terms of the performance of the Brazilian members in RTRS, Brazil's associates account for a little over 16% of the total. When looking at the RTRS composition by sector, industry, trade, and financiers made up the largest group, followed by the producers. If we exclude the observers, the industry and producers' groups jointly account for 62% of the RTRS members (figure 4). The observers (31%) are on par with the industry members. However, this category has no voting power at the Annual Shareholders' Meetings. In any case, it is vital to highlight the participation of these players, most of which are Brazilian certification organisations and auditing companies. Among the civil society members, only one entity is domestic. All the others are international NGOs.

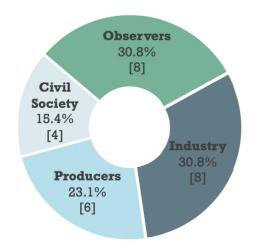


Figure 4. Brazilian RTRS membership in 2020, by category (RTRS, 2020).

After describing the RTRS governance structure, another point of interest is the power relationships between major exporters (South American producers) and importers (European industry and trade,

mainly), considering the high percentage of decision-makers. At the same time, we can observe the importance of participants from Brazil and Argentina which represent a very well-structured domestic market. Also, the US and Chinese representatives' low participation is surprising, since the former is currently the second-largest soybean producer globally, and the latter is the largest grain buyer on the planet. If the RTRS was created to operate globally, one would expect such countries to be part of the Roundtable. However, only few US and Chinese members joined the RTRS, and their participation mainly features on the industry, trade, and financier groups.

The information in figure 2 shows greater involvement of the Brazilian productive sector in the Executive Committee. This may be explained by the fact that the country is currently the world's largest soybean producer and exporter. The presence of economic actors in the decision-making sphere is an advantage concerning the initiative's action strategies and implemented in Brazil. On the other hand, it is worth noting that although these members greatly influence RTRS' decisions, they have not yet been able to bring APROSOJA and ABIOVE back into the negotiation arena<sup>1</sup>.

There is an ongoing confrontation between different members of the Brazilian soybean production sector. At an event titled 'Challenges for the development of sustainable agriculture in the Cerrado biome' and held in Brasilia by the Inter-American Development Bank (IDB) in March 2018, the fracture within the sector itself became clear. While an RTRS representative highlighted the importance of complying with sustainable standards and certification schemes in order to increase the penetration in EU markets, a producer from Western Bahia stated that the incorporation of an environmental agenda did not make sense because most exports would go to China anyway, and therefore towards a market that does not have strict restrictions on deforestation. This exchange exemplifies the position of many soybean producers, especially in the Cerrado, as they oppose the adoption of certification schemes – such as RTRS – and voluntary agreements – such as the Soy Moratorium in the Cerrado.

### 3.2. A review of soybean initiatives and commitments in Brazil

As previously discussed, private governance initiatives for sustainable soy in Brazil and voluntary tools such as the Moratorium in the Amazon emerged as a private-sector commitment from 2006. At that time, there was an enormous international pressure on producers and processors to adopt stricter socio-environmental production standards, especially to meet import requirements set by EU member states. As a result, the sector saw an important opportunity in RTRS certification

Cadernos Cebrap Sustentabilidade, Vol.1 n.3 – Junho 2021

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> APROSOJA and ABIOVE left the roundtable in 2010 due to divergences arising from the definition of criteria about compliance with environmental laws in the initiative's standard.

schemes. Since the roundtable was still being created, it was the ideal scenario for members representing the productive sector to establish the rules that best suited them. For this reason, both APROSOJA and ABIOVE participated in the drafting process of the first RTRS standard. These players, however, were not able to convince their partners regarding the adoption of the proposed deforestation criteria, as they were more stringent than existing environmental laws in Brazil. This led to both organisations leaving the roundtable four years later.

Another important factor worth noting is that RTRS has not been able to attract new key members in the last few years. Indeed, even though the US and China are the world's largest grain producers, there are no associate producers from the US, and China has only one certified member, not associated with RTRS. It then appears as if the RTRS certification system has served the interests of EU importers more than it has supported the instances coming from other countries and economic blocs. In addition, China has been the biggest importer of soybean produced in Brazil, but it generally requires its soybean imports to comply with few social and environmental standards. This situation adds another challenge for increasing the uptake of RTRS certifications by Brazilian producers, as they feel that joining RTRS certification schemes will not produce a tangible benefit, especially when their production is directed to China.

On the other hand, if the deforestation criteria were already considered too restrictive in the RTRS standard, the Soy Moratorium in the Amazon would not be any different. As such, APROSOJA never agreed to sign the agreement, nor they joined the GTS. Nevertheless, to guarantee and maintain the legitimacy and reputation in the international market, the Brazilian processing industry proposed adhering to the Moratorium in the Amazon with environmental NGOs, led by Greenpeace, for two years, which enabled it to survive until it became an open-ended commitment. Even today, this is one of the main voluntary commitments maintained by the stakeholders involved in the value chain of soybeans produced in the biome despite the enormous pressure of soybean producers in Brazil to quash it.

The GTS and the Soy Moratorium have until now been able to survive and maintain the commitments aimed at more responsible soybean production in the Amazon, but it is the Cerrado that has been mostly affected by the expansion of agricultural commodity production (Piatto & Inakake, 2016; Favareto et al., 2018), especially grains. Producers do not appear to be willing to establish any socio-environmental commitment in the Cerrado, despite GTS's efforts to extend the Soy Moratorium in areas other than the Amazon. Establishing a Moratorium in the biome would have the potential to drastically reduce deforestation and minimise land and social conflicts occurring in producing regions.

### 3.3. Beef

Cattle ranching is still one of the main drivers of deforestation in the Brazilian Amazon (Goldman et al., 2020). In 2009, when Greenpeace and the Pará State's Prosecutor's Office drew attention to the sector's illegal activities, reports published by the World Bank, the Federal Government and a number of other research institutes showed that cattle ranching accounted for around 80% of all deforested areas in the region (Greenpeace, 2009). More recently, in 2014, about 150 companies worldwide met with governments, indigenous representations and civil society organisations to sign the New York Declaration on Forests (NYDF), promising to eliminate deforestation generated by the production of commodities, such as cattle and soybeans, by 2030. However, in September 2019, NYDF members concluded that achieving this goal in the allotted time frame would be difficult since efforts to date have been insufficient to generate systemic change. One of the main challenges for meeting the reduced deforestation commitments in the beef supply chain is related to the indirect suppliers because of traceability issues (Greenpeace, 2009). The FAO report on the State of World's Forests (FAO, 2020) highlighted how global restoration efforts are still well below the 2020 target of 150 million hectares of forest to be restored by 2020. Despite pledges that go well beyond the 2020 target, covering an astonishing 170 million hectares of forests worldwide, only 26.7 million hectares have been restored as of the end of 2019.

On the other hand, cattle ranching is vital for the Brazilian economy. According to the Brazilian Meat Exporters' Association (ABIEC, 2021), beef production involves millions of livestock farms. In 2021, the cattle herd reached almost 215 million heads, while the Brazilian population registered around 212 million inhabitants in 2020 (IBGE, 2020). The country also leads the tanned leather exporter list, exporting about 80% of the entire production. Around 11 million tons of beef were produced in 2020, 8.75 million tons of which were consumed internally, and over 2.2 million tons (23.6% of production, worth US\$ 8.5 billion in 2020) were exported (ABIEC, 2021). The highest percentage of exports was fresh beef (80% of the total), imported by 124 countries. A third of that went to China.

It is important to highlight that producers and companies need to adopt and follow good production practices throughout the value chain to enter and remain in the international market. Therefore, it has become increasingly important to include less detrimental and more responsible production mechanisms, both from a socio-economic and environmental perspective. The many conflicts surrounding cattle ranching in Brazil led to the creation of GTPS in 2009, a multi-stakeholder private governance initiative aiming at finding solutions for the socio-environmental issues pinpointed by NGOs, buyers and foreign financiers. The logic behind this new niche market concerned with socio-environmental issues led to the creation of GRSB in 2012, as a global knowledge-sharing

convergence point dedicated to promoting a sustainable beef value chain. Both initiatives will be

discussed below.

3.3.1. Global Roundtable for Sustainable Beef (GRSB)

GRSB, the top global private governance initiative in the beef value chain, was created during

significant agri-food system changes. The Roundtable's objective has been to support continuous

improvement through innovation and stakeholder engagement in the beef production chain. To this

end, GRSB structured its vision around five pillars:

1) Responsible use of natural resources

2) Animal health and welfare

3) Respect for human rights

4) Food quality and safety and

5) Innovation and efficiency in the production process.

After its creation, several other local and regional beef roundtables emerged. Although the GRSB has

in its genesis the structure of governance initiatives that operate under certification systems, the

organisation does not operate in this way. According to Alves (2017), the number of certifications

and labels linked to meat production worldwide would make it difficult to align with the standards

developed by other institutions. Likewise, it would not be easy to standardise them into a single

system to be implemented and complied with by stakeholders in different countries, with their

specificities and particularities. Thus, GRSB's role has become much more of an engagement entity

with a much broader spectrum than the one that applies to regional and local cases.

Currently, the initiative has 75 members, divided into six categories: 1) producers and associates; 2)

trade and processing; 3) retail; 4) civil society; 5) industry; 6) national/regional roundtables and, the

observers (figure 5).

The roundtable's governance structure is organised into an Executive Committee, made up of six

members representing the six categories mentioned above (except the observers, that is the

category that does not have a vote inside GRSB). There is also the Executive Council with 17

members associated with GRSB, and the Annual Shareholders' Meeting, where decisions are voted

on. The composition of the Executive Council shows a balanced participation among the sectors,

except for the industry, which has only one representative sitting on the Council (figure 6).

Figure 5. GRSB associate members in 2020, by sector (GRSB, 2020).

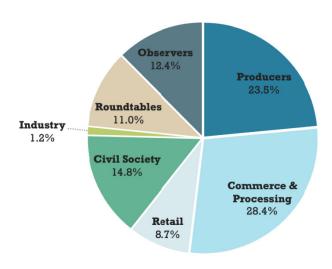
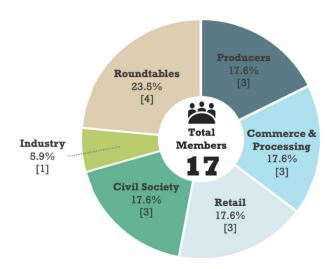


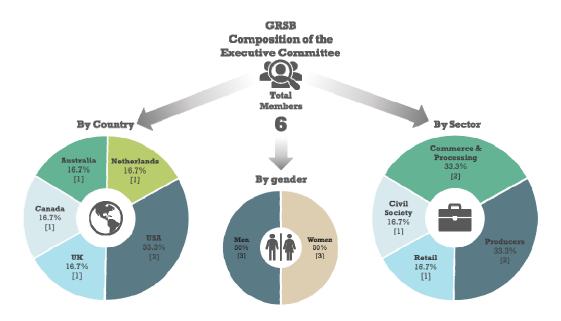
Figure 6. GRSB Council members in 2020, by sector (GRSB, 2020).



The Executive Committee is composed only by members of the six categories previously cited. It manages the initiative's operation and ensures that its mission and objectives are met. The Committee is composed mostly of members representing producers (33%) and trade and processors (33%) (figure 7). There are no members representing the industry, nor there are representatives from national or regional roundtables. On the other hand, the private sector accounts for 83% of the Committee, while the civil society accounts for only 17% of the representative members. Thus, some concerns arise over the assurance of a balance between economic and socio-environmental criteria developed and proposed by GRSB, given the difference of interests among its members and the current imbalance among the categories represented.

When looking at the composition of the Executive Committee, the dominance of institutions from developed countries – from the Northern hemisphere and Australia – is clear (figure 7). In other words, the imbalance between the representations of the first group (countries with wealthier economies) and organisations from less developed countries, especially large beef producers such as Brazil and Argentina, is also evident. Another interesting point is the absence of a Chinese representative, especially considering that China is one of the world's largest beef producers and consumers. However, it could be argued that China is not yet part of the Executive Committee because its entry into the GRSB is recent. Indeed, according to the GRSB's annual report (2020), China started the process of creating its national roundtable only in 2019, and this process is still ongoing. But the same did not apply to the Brazilian case, especially if we consider that the country in 2009 already had the first private governance initiative in cattle breeding.

**Figure 7.** GRSB Executive Committee composition in 2020, by sector, gender and country (GRSB, 2020).



National and regional roundtables are currently represented by 11 members linked to GRSB. As mentioned earlier, the oldest of them is the GTPS, which was created even before GRSB, in 2009. Beside Brazil, these initiatives are present – in order of creation – in Colombia (2013), the United States and Canada (2015), Australia (2016), Argentina (2017), Mexico, Paraguay, Europe, New Zealand and South Africa (2018), and most recently, China (2019) (GRSB, 2020). In line with this list of member countries, the presence of representatives from new emerging countries is notable, but only in the process of implementing the criteria promoted by the initiative. Despite the decisions being taken at the annual Shareholders' Meeting, the agenda that guide the activities of GRSB is drawn up and decided upon by the Executive Committee and the Executive Council of the

Roundtable. Therefore, we once again see an imbalance between those who make the rules and those who implement them.

### 3.3.2. Sustainable Livestock Working Group (GTPS, acronym in Portuguese)

At the Brazilian level, the largest and most important private governance initiative addressing the beef value chain is GTPS. The history of GTPS began in 2006, with the FAO report 'Livestock's Long Shadow', which pointed out the influence livestock farming on climate change (Scheiner, 2016). The initiative emerged officially in 2009, intending to promote the beef value chain's sustainability in Brazil. With this in mind, the roundtable stresses the importance and need for ongoing improvement, transparency and ethics in its actions. Besides sharing information and developing sustainability indicators in livestock farming, GTPS also fosters projects to guide producers on technical and financial aspects. Through the years, the roundtable has drawn up a Manual for Sustainable Livestock Breeding Practices (MPPS), mapped all associated initiatives, and developed the Sustainable Livestock Indicators Guide (GIPS) as a way to disseminate knowledge and assess the sustainability criteria of the sector.

GTPS currently has 51 members, divided into six categories: 1) producers; 2) industry; 3) retail and restaurants; 4) inputs and services; 5) civil society; and 6) financial institutions. In addition to these sectors, it also includes partner institutions, which do not have decision-making power but are associated members nevertheless (figure 8).

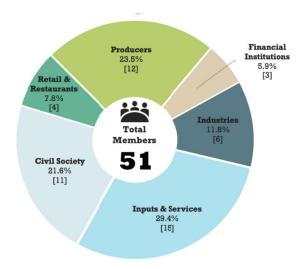


Figure 8. GTPS associate members in 2020, by sector (GTPS, 2020).

The initiative's governance structure is organised into an Executive Committee made up of four members, a Board of Directors with three representatives from each category, and the Annual

Shareholders' Meeting, which is the main decisional body. There are 18 members sitting in the Board of Directors and they are equally distributed across the different sectors. When taking a closer look at these organisations' origin (figure 9), we can get an idea of how the power balance is distributed across foreign and domestic actors. For example, in the case of producers, inputs and services, and industries, the share is 100% domestic. Two-thirds of foreign organisations compose the other categories, namely civil society, retail and financial institutions.

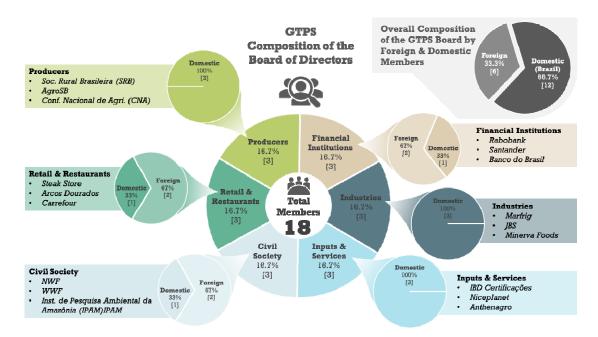


Figure 9. GTPS Board of Directors composition the in 2020, by its origin (GTPS, 2020).

Similarly to GRSB, GTPS does not operate through a certification system but rather through the promotion of good practices and the implementation of projects financed by national and international entities, with different objectives, but all focusing on producers, regardless of their farm size. This shows the efforts to include the small producers – some of whom are land reform settlers – into the development and implementation of good production practices. Recently, the roundtable has 13 projects in five Brazilian regions (MIPS/GTPS, 2020).

These projects are divided into three broad areas: a) governmental; b) market, and c) productive. Some projects address more than one topic at the time, while others are focused only on one specific theme (table 1). These activities aim to develop sustainable livestock farming and to promote the initiatives implemented in Brazil worldwide, as well as showing the impact of the projects and the commitment that the chain stakeholders have undertaken since the start of GTPS. The table below shows that most of these projects are focused on markets and production (8 projects).

**Table 1.** Initiatives/projects mapped and implemented by GTPS in 2020, by topic.

| PROJECT NAME   | PRODUCTIVE | MARKET | GOVERNMENTAL |
|--|------------|--------|--------------|
| PROJETO PILOTO DE REGULARIZAÇÃO<br>AMBIENTAL PRODUTIVA – PRA VALER | ✓          | ✓      | ✓            |
| PECUÁRIA SUSTENTÁVEL   | ✓          | ✓      | X            |
| PROGRAMA NASCENTES DO PANTANAL                                     | ✓          | X      | X            |
| CARNE SUSTENTÁVEL DO PANTANAL                                      | ✓          | ✓      | X            |
| PROJETO BIOMAS   | ✓          | ✓      | X            |
| ABC CERRADO  | ✓          | ✓      | X            |
| PLATAFORA PRODUZINDO CERTO   | ✓          | ✓      | X            |
| FAZENDA NOVAPEC  | ✓          | X      | X            |
| ANIMALS HUB  | ✓          | ✓      | X            |
| PROGRAMA TERRITÓRIOS INCLUSIVOS E<br>SUSTENTÁVEIS NA AMAZÔNIA      | ✓          | ✓      | ✓            |
| TERRAGOMINAS   | X          | ✓      | ✓            |
| SELO ANGUS DE SUSTENTABILIDADE                                     | X          | ✓      | X            |
| LIGA DO ARAGUAIA   | X          | X      | ✓            |

Table 2 shows the distribution of these 13 projects by Brazilian biome and across the Argentinian and Paraguayan Chaco. Most projects are implemented over more than one location, with the highest concentration to be found in the Amazon (8 projects) and in the Cerrado (5 projects). The majority of projects' financiers<sup>2</sup> are foreigners, mainly affiliated to international institutions. Overall, the information contained in table 1 and table 2, suggest that the Amazon and Cerrado are the most targeted locations, but through projects mainly focusing on production and market-related aspects.

Although most of the projects have adherence between market and production topics in all Brazilian biomes, Amazon is the primary focus. After all, in this biome, the livestock activity faces significant challenges in terms of deforestation, encroachment of Indigenous Land and illegal occupation of Protected Areas, among others (Greenpeace, 2009; Baragwanath &Bayi, 2020). GTPS members include the three largest Brazilian meat processors, all of which have been accused of environmental crimes and human rights violations. One of the most critical complainants has been Greenpeace (2009; 2015), which has uncovered several illegal activities over ten years. However, the NGO is not a representative member of GTPS. Even acknowledging the pressure of external organisations, a question remains. To what extent have the civil society representatives been able to shift the mindset of other GTPS members to ensure that Brazilian cattle ranching moves towards a more sustainable agenda, not only in the Amazon but also in other threatened biomes, such as the Cerrado?

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> To see more about the mapping of the GTPS initiatives go to: <a href="https://gtps.org.br/iniciativas/#MIPS">https://gtps.org.br/iniciativas/#MIPS</a>
Cadernos Cebrap Sustentabilidade, Vol.1 n.3 – Junho 2021

**Table 2.** Initiatives/projects implemented by GTPS in 2020, by biome.

| PROJECT NAME  | AMAZON   | CERRADO | PANTANAL | ATLANTIC<br>F. | CAATINGA | PAMPA | CHACO |
|---|----------|---------|----------|----------------|----------|-------|-------|
| PROJETO PILOTO DE<br>REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL<br>PRODUTIVA – PRA VALER | <b>✓</b> | X       | X        | X              | X        | X     | X     |
| PECUÁRIA SUSTENTÁVEL  | ✓        | X       | X        | ×              | X        | X     | X     |
| PROGRAMA NASCENTES DO<br>PANTANAL                                     | X        | X       | ✓        | X              | X        | X     | X     |
| CARNE SUSTENTÁVEL DO<br>PANTANAL                                      | ×        | X       | ✓        | X              | X        | ×     | ×     |
| PROJETO BIOMAS  | ✓        | ✓       | <b>√</b> | ✓              | ✓        | ✓     | X     |
| ABC CERRADO   | X        | ✓       | X        | X              | X        | X     | X     |
| PLATAFORMA PRODUZINDO<br>CERTO  | ✓        | ✓       | ✓        | ✓              | ✓        | ✓     | ✓     |
| FAZENDA NOVAPEC   | X        | ✓       | ×        | X              | X        | X     | X     |
| ANIMALS HUB   | ✓        | ✓       | X        | X              | X        | X     | X     |
| PROGRAMA TERRITÓRIOS<br>INCLUSIVOS E SUSTENTÁVEIS<br>NA AMAZÔNIA      | <b>√</b> | X       | X        | ×              | х        | X     | X     |
| TERRAGOMINAS  | ✓        | X       | X        | X              | X        | X     | X     |
| SELO ANGUS DE<br>SUSTENTABILIDADE                                     | ×        | X       | X        | ×              | X        | ✓     | ×     |
| LIGA DO ARAGUAIA  | ✓        | X       | X        | ×              | X        | X     | X     |

### 3.3.3. Legal Beef TAC and Beef Public Commitment

In 2009, after Greenpeace's accusations in the report 'Slaughtering the Amazon', the three largest meat processing companies in the country (JBS, Marfrig and Minerva) committed to monitoring their cattle purchase sourced from the Amazon. This commitment became known as the Beef Public Commitment, and it was primarily dedicated to achieving zero deforestation. The agreement, however, also included obligations to avoid sourcing beef products from farms involved in a) deforestation after October 2009; b) invasion of Indigenous Lands and Conservation Units; c) embargoes by the Brazilian Institute for the Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA), and; d) slave labour. Beside these issues, the agreement also rejected land grabbing and violence in the countryside and supported the implementation of a traceability system through monitoring, verification, and reporting of the different activities across the value chain.

Along with the Beef Public Commitment, the Public Prosecutor's Office (MPF, acronym in Portuguese) of Pará broadened the scope, covering cattle's purchase from areas with land titling and

socio-environmental irregularities and creating the TAC (Term of Adjustment of Conduct) — Cattle Sector TAC — for beef companies operating in the Amazon region. In 2010, this action spread to other states in the Legal Amazon and enabled other companies to sign the TAC, known as the Legal Beef TAC. In 2013, it was the turn of the retail sector — represented by the Brazilian Supermarket Association (ABRAS) and the three largest retail chains in Brazil (Carrefour, Grupo Pão de Açúcar and Walmart/Big) — to make a public commitment to eliminate deforestation from their beef supply chains. Pressured once again by Greenpeace, in 2016, after the release of the 'Carne aoMolho Madeira' report, the large retail chains made commitments to monitor the beef companies that supplied their beef products and to develop tools for greater control.

To comply with the agreements, the prominent beef companies and retail groups improved their practices and established individual monitoring protocols for their cattle and beef suppliers. However, this generated some discrepancies between the rules, parameters and the criteria used to assess the commitments' fulfilment, since each organisation followed its own analysis and monitoring methodology. In other words, it was virtually impossible to compare the results and performance of the different companies. Another aggravating factor is that implementing a monitoring system for direct and indirect suppliers is costly and requires investment and trained personnel. Therefore, a significant number of beef companies with signed TACs were not actually able to monitor their commitments. Some companies ended up being left out of the process as they could not prove their compliance with the agreements.

In February 2020 – more than ten years after the Beef Public Commitment, the Cattle Sector TAC and the Legal Beef TAC – the Monitoring Protocol for Cattle Suppliers in the Amazon was established (Imaflora, 2020) and signed by the Public Prosecutors of the states included in the Legal Amazon (Pará, Mato Grosso, Amazonas, Rondônia). In a very instructive manner, this document aligned the criteria, rules, and parameters that the beef companies which signed the TACs and the Beef Public Commitment needed to follow. Set in motion on 1<sup>st</sup> July 2020, this was considered as an essential technical and legal step forward, placing all signatories of the agreements related to cattle breeding in the Amazon on the same page and enabling them to be appraised through a set of harmonised criteria and targets.

However, the sector's challenges remain still huge despite these advancements, mainly because of the difficulties that persist in accessing the public information and the data needed to conduct monitoring and evaluation efforts transparently. This hinders the process of implementing monitoring systems in meat processing companies and makes other stakeholders' adhesion unfeasible. The quality of the information regarding the Brazilian beef value chain needs to improve

drastically. The monitoring is carried out with what exists and is publicly available, such as the Rural Environmental Registry (CAR) database, the Animal Transit Guide (GTA, acronym in Portuguese), the list of areas embargoed by environmental agencies, etc. However, there are still gaps in information related to land violence, land title regulation, land grabbing and others. In order to ensure a sustainable and transparent beef production chain, greater cooperation among stakeholders and decision-makers is still needed, especially with state agencies because they are the ones who will guarantee compliance with the laws. Therefore, these bottlenecks need to be addressed so that the commitments can be improved and incorporated by more producers in the beef value chain – not only in the Amazon, but also in other endangered biomes such as the Pantanal and Cerrado.

### 3.4. A review of Brazil's beef initiatives and commitments

Looking at the characterisation of governance initiatives on the beef value chain in Brazil, it appears that the work of GTPS complements that of GRSB, since one works on a global scale and the other on a local one. Additionally, GTPS constitutes a form of cooperation among local stakeholders and has the autonomy to implement its goals and projects based on the domestic peculiarities of the sector. It is also important to note that both initiatives have managed to continue their international beef market activities. This is highlighted by the inclusion of important cattle-producing countries in GRSB, including, more recently, China. In the case of GTPS, the evidence lies in the participation of the largest meat processors in the country (JBS, Marfrig and Minerva), together with giant retail chains (Carrefour, GPA) and meat consumption networks (ArcosDorados - McDonald's), among other relevant producers and associations representing the category in Brazil. Furthermore, the participation of foreign institutions, especially European ones, in the initiative is remarkable, and this somehow contributes to the mobilisation of different Brazilian actors advocating for stricter socioenvironmental criteria and for a higher level of transparency in the supply chain.

The actions of GRSB and GTPS have been aligned with efforts to comply with the socio-environmental commitments outlined in market commitments – the Legal Beef TAC and the Beef Public Commitment. Although the Monitoring Protocol for Cattle Suppliers in the Amazon is still restricted only to the Legal Amazon, it has become a starting point for the stakeholders involved across the whole supply chain and operating in the biome to take responsibility and to be held accountable by consumer markets. It is, however, necessary to extend this agenda to include the monitoring of indirect suppliers, since it is these suppliers that account for most production irregularities and end up tainting the entire value chain (Rajão et al., 2020). Several discussions on this topic have already been conducted within GTPS, mainly led by NGOs and, in some cases, with a

certain degree of acceptance from beef companies and retailers' representatives. However, a lot of work is still needed to develop more efficient monitoring mechanisms and rules that are incorporated and implemented by stakeholders, especially small-scale producers, who usually stand on the side-lines of the decision-making process — First, because of the lack of productive, technical and legal know-how, and second, because of the economic barriers they face to access and implement these technologies due to the high associated costs.

Another point that needs to be addressed in the near future is the creation of market commitments covering endangered biomes other than the Amazon, such as the Cerrado and Pantanal. Although cattle ranching is not the main driver of deforestation, it is acknowledged (Gibbs et al., 2015) that without pasture rotation and sustainable soil management techniques, soil compaction worsens, generating headwaters' impact and native plant species, which are essential to preserve ecosystems' balance. This is indeed one of the challenges faced in preserving the Cerrado, which is home to one of Brazil's largest freshwater reserves. Nevertheless, cattle breeding remains the main economic activity for many households living in the country's rural regions. It is, therefore, of utmost importance to establish socio-environmental criteria hinged on the inclusion of these producers, to improve their access to information, production techniques and markets. Within this context, the aforementioned governance initiatives have a great potential to work as multi-stakeholder platforms, thus going beyond simple commodity production and extending to social inclusion issues too. They also can accelerate the development of more efficient socio-environmental policies fostering the sustainability of the production chain in a broader sense.

### 4. Conclusions and final remarks

Private governance initiatives – especially in the form of global roundtables and voluntary standards – have been crucial in addressing controversies and conflicts driven by agricultural commodity production. However, these new institutional arrangements cannot be considered as the only sustainability tool available to stakeholders in these commodities' value chain. Although they function as arenas where different positions, views and interests over commodity-induced socio-environmental conflicts can be combined, their effectiveness and uptake appear to be still very limited. One key challenge these initiatives are facing is to build a solid reputation and a strong legitimisation, whether through certification systems or with voluntary commitments, while ensuring the widest possible participation across different stakeholders. Indeed, not all the relevant actors, nor those who are often the most affected by the operations in producing regions are

represented or are given decision-making power in private governance initiatives – although it is worthwhile noting that every initiative has different internal dynamics and rules.

As one of the world's largest producers and exporters of beef and soybeans, the participation of Brazilian actors at all levels of private governance initiatives and roundtables is typically strong, although the distribution of power and the representation of different stakeholder groups is not always proportional, complete and unbiased. The high level of participation of Brazilian entities in the GRSB and in the RTRS, notwithstanding the differences between these two initiatives, shows a strong interest of Brazilian partners in adhering to and shaping international standards. However, the combination of national level initiatives, such as the soy Moratorium, and international-level initiatives, such as the RTRS, is likely to yield better results and amplify the impact of different stakeholders at the country and local level.

Despite a general consensus across different Brazilian actors around ending illegal deforestation and violence against traditional populations and rural workers, the agendas of private governance initiatives have not been able to incorporate some of the key issues around sustainable and inclusive development in commodity supply chains. Notwithstanding the inherently private nature of these initiatives, public actors still play a crucial role in many ways. For instance, public authorities are fundamental in monitoring and enforcing the Soy Moratorium in the Amazon and the Monitoring Protocol for Cattle Suppliers in the Amazon. In the case of the Moratorium, the Federal Government's presence as a signatory of the agreement and the fact that it was supplying official satellite data was essential for tracking progress on the commitments of grain industry associations in Brazil. Similarly, in the case of the Monitoring Protocol of Amazon Cattle Suppliers, the engagement of Public Prosecutors in leading beef-producing states was pivotal, as it revealed to be an essential instrument in ensuring compliance with the commitments of Amazon-based beef processing companies.

This report highlights the importance of looking at the composition of different private governance initiatives, shading some lights on how the internal governance of these initiatives can affect their strategy, impact and decision-making. However, further research is needed to understand to what extent the socio-environmental criteria have been effective, for whom and in what specific geographies. This will help unravelling regional heterogeneities, as well as supporting the development of public and private policies that ensure and promote a more responsible and sustainable commodity production.

### References

ABRAMOVAY, R. (2010). ONGs e setor privado buscam avanços em certificações ambientais. Valor Econômico, Agosto.

ABIEC. (2021). Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes. Availableat: <a href="http://abiec.com.br/">http://abiec.com.br/</a>

AGROSTAT. (2018). Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro. Available at: <a href="http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm">http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm</a>.

BARAGWANATH, K., BAYI, E. (2020). Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon. PNAS, 117 (34), 20495-20502. Available at: <a href="https://www.pnas.org/content/117/34/20495.short">https://www.pnas.org/content/117/34/20495.short</a>

BELIK, W., PAULILLO, L.F., VIAN, C.E.F. (2012). A emergência dos conselhos setoriais na agroindústria brasileira: gênese de uma governança mais ampla? Revista de Economia e Sociologia Rural, v.50, n.1 Brasília Jan/Mar.

BERNSTEIN, S. (2010). When is non-state global governance really governance? Utah Law Review, v. 2010, n. 1. Available at:http://epubs.utah.edu/index.php/ulr/article/viewArticle/347.

BOSCHI, R.R. (1999). Descentralismo, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. 42 (4).

BORZEL, TA, RISSE, T. (2010). Governance without State. Can it work? Regulation&Governance. 4, 113–134.

CARNEIRO FILHO, A., COSTA, K. (2016). A Expansão da Soja no Cerrado – Caminhos para a ocupação territorial, uso do solo e produção sustentável. São Paulo: Input/Agroícone.

CASHORE, B. (2002). Legitimacy and the privatisation of environmental governance: how non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. Available at: <a href="http://www.yale.edu/forestcertification/pdfs/2002/02">http://www.yale.edu/forestcertification/pdfs/2002/02</a> new gove nmsd.pdf.

CASHORE, B., AULD, G., NEWSON, D. (2004). Governing through markets: forest certification and the emergence of non-state authority. Yale University Press.

CONROY, ME (2007). How the Certification Revolution is Transforming Global Corporations. Gabriola Island, Canadá. New Society Publishers.

DE MARIA, M., ROBINSON, E. J. Z., KANGILE, J. R., KADIGI, R., DREONI, I., COUTO, M., HOWAI, N., PECI, J., FIENNES, S. (2020). Global Soybean Trade. The Geopolitics of a Bean. UK Research and Innovation Global Challenges Research Fund (UKRI GCRF) Trade, Development and the Environment Hub. DOI: <a href="https://doi.org/10.34892/7yn1-k494">https://doi.org/10.34892/7yn1-k494</a>

DIAMOND, J. (2005). Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. Ed. Record: Rio de Janeiro.

EMBRAPA. (2019). Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Embrapa Soja. Avaliableat: <a href="https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1">https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1</a>.

FAO. (2017). Food and Agriculture Organization of the United Nations. Trade Policy Briefs - Voluntary sustainability standards in agriculture, fisheries and forestry trade. Rome: Italy. Available at: <a href="http://www.fao.org/economic/est">http://www.fao.org/economic/est</a>.

FAO. (2020). Food and Agriculture Organization of the United Nations. The State of the world's forest: forests, biodiversity and people. Available at: <a href="http://www.fao.org/3/ca8642en/CA8642EN.pdf">http://www.fao.org/3/ca8642en/CA8642EN.pdf</a>

FAVARETO, A.; NAKAGAWA, L.; PÓ, M.; SEIFER, P.; KLEEB, S. (2018). Entre chapadas e baixões do MATOPIBA: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado. Greenpeace. Ed. Ilustre. 272p.

FLIGSTEIN, N. (1996). Market as politics: a political-cultural approach to market institutions. American Sociological Review, v. 61, 656-673.

FLIGSTEIN, N. (2002). The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton: Princeton University Press.

GAMEIRO, MBP (2020): Sustainability criteria in international trade in agricultural products. UK Research and Innovation Global Challenges Research Fund (UKRI GCRF) Trade, Development and the Environment Hub. DOI: <a href="https://doi.org/10.34892/TXPS-1460">https://doi.org/10.34892/TXPS-1460</a>

GIBBS, H., MUNGER, J., L'ROE, J., BARRETO, P., PEREIRA, R., CHRISTIE, M., AMARAL, T., WALKER, N. (2015). Did ranchers and slaughterhouses respond to zero-deforestation agreements in the Brazilian Amazon? Conserv Lett, 9 (1) (2015), pp. 32-42.

GOLDMAN, E.D., WEISSE, M., HARRIS, N., SCHNEIDER, M. (2020). Estimating the role of seven commodities in agriculture-linked deforestation: oil palm, soy, cattle, wood fiber, cocoa, coffee, and rubber. Technical Note, October 2020, WRI: Washington. Available at: <a href="https://www.wri.org/publication/estimating-role-seven-commodities-agriculture-linked-deforestation">https://www.wri.org/publication/estimating-role-seven-commodities-agriculture-linked-deforestation</a>

GREENPEACE. (2006). Eating Up the Amazon. Available at: <a href="https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2010/2/eating-up-the-amazon.pdf">https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2010/2/eating-up-the-amazon.pdf</a>

GREENPEACE. (2009). Slaughtering the Amazon. Available at: <a href="https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/planet3/PDFs/slaughtering-the-amazon.pdf">https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/planet3/PDFs/slaughtering-the-amazon.pdf</a>

GREENPEACE. (2015). Carne ao molho madeira. Available at: <a href="http://carneaomolhomadeira.org.br/docs/relatorio">http://carneaomolhomadeira.org.br/docs/relatorio</a> greenpeace carne ao molho madeira nov201 5.pdf

GRSB. (2020). Global Roundtable for Sustainable Beef. Annual Report. Available at: <a href="https://grsbeef.org/resources/Documents/2020%20Annual%20Report/GRSB\_AR2020\_F4\_LR\_single.pdf">https://grsbeef.org/resources/Documents/2020%20Annual%20Report/GRSB\_AR2020\_F4\_LR\_single.pdf</a>

GTPS. (2020). Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável. Available at: https://gtps.org.br/

HAUFLER, V. (2003). New forms of governance: certification regimes as social regulations of the global market. IN: Social and Political Dimensions of Forest Certification. 237-247.

HOOGHE L., MARKS, G. (2003) Unraveling the central State, but how? Types of Multi-Level Governance. The American Political Science Review, v. 97, n. 2 pp. 233-243.

HOSPES, O., VAN DER VALK, O., VAN DER MHEEN, J. (2012). Parallel development of five partnerships to promote sustainable soy in Brazil: solution or part of wicked problems? International Food and Agribusiness Management Review,15: p.29-52. 2012.

IBGE. (2020). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Available at: https://www.ibge.gov.br/.

IISD. (2020). International Institute for Sustainable Development. Global market report: soybeans. Available at: <a href="https://www.iisd.org/system/files/2020-10/ssi-global-market-report-soybean.pdf">https://www.iisd.org/system/files/2020-10/ssi-global-market-report-soybean.pdf</a>.

IMAFLORA. (2020). Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia. Available at: <a href="https://www.beefontrack.org/public/media/arquivos/1597414420-protocolo">https://www.beefontrack.org/public/media/arquivos/1597414420-protocolo</a> de monitoramento fornecedores gado.pdf

KUSUMANINGTYAS, R., VAN GELDER, J. W. (2019). Setting the bar for deforestation-free soy in Europe A benchmark to assess the suitability of voluntary standard systems. Amsterdam: the Netherlands. Available at: <a href="https://www.iscc-system.org/wp-content/uploads/2019/03/Deforestation-Free-Benchmark-of-FEFAC-Compliant-Standard-190312.pdf">https://www.iscc-system.org/wp-content/uploads/2019/03/Deforestation-Free-Benchmark-of-FEFAC-Compliant-Standard-190312.pdf</a>

LEITE, S.P. (2020). Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? Estudos Sociedade e Agricultura. V. 28, N.1.

MIPS. (2020). Mapa de Iniciativas da Pecuária Sustentável. Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável. Available at: <a href="https://gtps.org.br/mips/">https://gtps.org.br/mips/</a>

MORATÓRIA DA SOJA. (2008). Avanços e próximos desafios. Availableat: <a href="https://abiove.org.br/sustent/ms">https://abiove.org.br/sustent/ms</a> relatorio ministro 7out08.pdf

NAKAGAWA, L., FAVARETO, A., HOSPES, O. (2015). O Avanço de Iniciativas de Governança Privada em Mercados de Sustentabilidade: o Caso das Roundtables Globais em insumos para biocombustíveis. Revista de EstudosSociais v. 17 n. 35.

O'ROURKE, D. (2006). Multi-stakeholder regulation: privatising or socialising global labour standards? World Development v.34. 5:899–918.

OSTROM, E. (1990). Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.

OSTROM, E. (2005). Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press.

PAM/IBGE. (2019). Produção Agrícola Municipal – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Available at: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas

PIATTO, M., INAKAKE, L. (2016). 10-year of Soy Moratorium in the Amazon: History, Impacts and Expansion into Cerrado Areas. Piracicaba, SP: Imaflora. Available at: <a href="http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/IMF-10-years-of-soy-moratorium-WB.pdf">http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/IMF-10-years-of-soy-moratorium-WB.pdf</a>

RAJÃO, R., SOARES-FILHO, B., NUNES, F., BÖRNER, J., MACHADO, L., ASSIS, D., OLIVEIRA, A., PINTO, L., RIBEIRO, V., RAUSCH, L., GIBBS, H., FIGUEIRA, D. (2020). The rotten apples of Brazil's agribusiness. Science. 369, 246.

REVISTA GLOBO RURAL. (2019) Published on the 30<sup>th</sup> December of 2019. Available at: <a href="https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2019/12/fim-da-moratoria-da-soja.html">https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2019/12/fim-da-moratoria-da-soja.html</a>

RTRS. (2020). Roundtable on Responsible Soybean. Available at: https://responsiblesoy.org/?lang=en

SCHOUTEN, G.; GLASBERGEN, P. (2011). Creating legitimacy in global private governance: The case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil. Ecological Economics. 70: 1891–1899.

SCHOUTEN, G., LEROY, P., GLASBERGEN, P. (2012). On the deliberative capacity of private multi-stakeholder governance: The Roundtables on Responsible Soy and Sustainable Palm Oil. Ecological Economics. Elsevier, 83, pp. 42–50. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2012.08.007.

SCHNEIDER, L.C. (2016). Governança Multi-Stakeholder na Cadeia de Valor da Carne Bovina no Brasil. PhD Thesispresentedat Universidade do Vale dos Sinos. Rio Grande do Sul.

SOTERRONI, A. C. et al. (2018). Future environmental and agricultural impacts of Brazil's Forest Code. Environmental ResearchLetters, 13, pp. 1–12. DOI: 10.1088/1748-9326/aaccbb.

TENDLER, J. (1998). Bom governo nos trópicos: uma visão crítica. Ed. Revan.

TRASE. (2019). Transparent Supply Chains for Sustainable Economies. Available at: https://trase.earth/data?lang=en.

VALLEJO, N., HAUSELMANN, P. (2004). Governance and multi-stakeholder processes. International Institute for Sustainable Development.

VASCONCELOS, A. et al. (2020). Illegal deforestation and Brazilian soy exports: the case of Mato Grosso.

Available at: <a href="https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2020/06/traseissuebrief4-en.pdf">https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2020/06/traseissuebrief4-en.pdf</a>

VIRAH-SAWMY, M., DURÁN, A.P., GREEN, J.M.H., GUERRERO, A.M., BIGGS, D., WEST, C.D. (2019). Sustainability gridlock in a global agricultural commodity chain: Reframing the soy—meat food system. Sustain. Prod. Consum. 18, 210–223.

ZYLBERSZTAJN, D., FARINA, E. (2008). Dynamics of network governance: a contribution to the study of complex forms. In: RevistaEletrônica de Administração. 16: 1. pp. 1-19.



VIsite nosso site em https://cebrapsustentabilidade.org