

Info Brief

Programas nacionais de garantia e reconhecimento do mercado

Oportunidades emergentes e conclusões no Diálogo FACT e mais



Introdução

Este informativo explora o papel dos programas nacionais de garantia que servem para verificar a sustentabilidade das cadeias de valor de commodities florestais e agrícolas na promoção de melhorias em todo o setor e na viabilização do reconhecimento do mercado com relação a esses produtos (por exemplo, óleo de palma, cacau, café, soja, carne bovina e madeira). Embora esses programas se baseiem nos precedentes estabelecidos no setor madeireiro, este resumo se concentra principalmente em commodities florestais e agrícolas com o objetivo de informar os tomadores de decisão, inclusive os formuladores de políticas, sobre os benefícios da sustentabilidade e as alavancas dos programas nacionais de garantia já estabelecidos. Ele analisa esses programas em termos de características práticas de projeto – governança, rastreabilidade, verificação, incentivos e vias de reconhecimento – que influenciam a eficácia, bem como a adoção de políticas e do mercado. A análise baseia-

se nas discussões do Diálogo sobre Florestas, Agricultura e Comércio de Commodities (FACT), em que os participantes dos países produtores e consumidores e os co-presidentes do Diálogo identificaram um grande interesse em compartilhar aprendizados práticos sobre os programas nacionais. Este trabalho atende a essa demanda, sintetizando as experiências e as questões levantadas no Diálogo sobre o que funciona, o que não funciona e como as abordagens nacionais podem interagir e complementar ou suplementar os padrões internacionais e os requisitos comerciais.

O documento destina-se principalmente aos formuladores de políticas, especialmente os dos setores de agricultura, silvicultura, meio ambiente e comércio, que se beneficiariam de uma compreensão mais clara dos programas nacionais de garantia ou que estão pensando em desenvolver ou fortalecer um programa, com base na experiência observada nesses setores. Também será útil para os definidores de padrões, empresas da cadeia de suprimentos,

plataformas nacionais de commodities e parceiros de desenvolvimento que buscam abordagens coerentes e lideradas por países que possam obter reconhecimento nos principais mercados. Este resumo informativo oferece uma visão não exaustiva dos programas nacionais de garantia e das estruturas ou abordagens internacionais, incluindo programas voluntários, observando que a adoção e a implementação dos primeiros não são necessariamente excludentes em relação ao uso dos segundos.

Nas últimas décadas, os mecanismos de certificação de commodities e de garantia de sustentabilidade se expandiram drasticamente, impulsionados pelas crescentes preocupações ambientais e sociais nos países produtores e consumidores. Isso reflete um esforço para remodelar as cadeias globais de valor de produtos básicos que conectam os mercados de consumo da América do Norte, Europa, China e outros países com comunidades de produtores distantes. À medida que as cadeias de suprimentos globais mudam, os causadores de impactos ambientais, como o desmatamento, a poluição e a degradação da terra, muitas vezes permanecem distantes de onde esses impactos ocorrem, provocando a demanda por sistemas de responsabilidade mais fortes.¹ Esses desenvolvimentos levaram ao estabelecimento de vários instrumentos de sustentabilidade relacionados a commodities. Existem padrões voluntários de sustentabilidade (VSS), programas de certificação privados (por exemplo, o Forest Stewardship Council (FSC) e o Fairtrade) e programas de garantia liderados pelo governo, como o Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) e o Malaysian Sustainable Palm Oil (MSPO). Além disso, no espectro de instrumentos de sustentabilidade orientados pela demanda, há também regulamentações sobre o comércio de commodities, incluindo o Regulamento de Madeira da União Europeia (EUTR), que inspirou o Regulamento de Desmatamento da União Europeia (EUDR), abrangendo commodities florestais e agrícolas. O EUDR, que deverá ser aplicado a partir de 30 de dezembro de 2026, exige o fornecimento de commodities livres de desmatamento (ou seja, óleo de palma, cacau, borracha, madeira, café, soja, carne bovina)² ao longo das cadeias de valor, desde os produtores até os comerciantes e consumidores.

Os programas nacionais de garantia ficam entre esses instrumentos, combinando a legitimidade dos sistemas apoiados pelo Estado com a adaptabilidade das abordagens de certificação. Eles surgiram como uma forma de criar estruturas

obrigatórias em todo o país que podem mudar setores inteiros para a sustentabilidade, ao mesmo tempo em que buscam o reconhecimento nos mercados internacionais. Nesse sentido, eles complementam os programas voluntários, diminuindo as barreiras de conformidade para os produtores, especialmente os pequenos proprietários, e fornecendo uma ponte para as regulamentações internacionais que exigem cada vez mais o fornecimento de produtos livres de desmatamento e em conformidade com a lei. Esses sistemas de garantia agora se aplicam a milhões de hectares de terras agrícolas e florestas e a milhares de produtores em todo o mundo.³ Eles têm o objetivo de oferecer aos consumidores garantias sobre vários atributos de bem público (por exemplo, trabalho ético, proteção da biodiversidade, sequestro de carbono) que, de outra forma, eles não poderiam verificar por si mesmos. Embora o acesso dos produtores à certificação muitas vezes esteja condicionado à disponibilidade de recursos financeiros e à adoção de um bom manejo florestal e/ou práticas agrícolas sustentáveis, as evidências mostram que os produtores certificados muitas vezes aprimoram ainda mais suas práticas de sustentabilidade em nível de lote. Ainda assim, a aceitação e os resultados da certificação variam de acordo com o contexto.⁴

Os governos também se baseiam cada vez mais na experiência dos sistemas de garantia de sustentabilidade para informar o que ainda é necessário para a regulamentação e a elaboração de políticas comerciais. Exemplos de tais sistemas do lado do produtor são os programas ISPO e MSPO. Do lado do consumidor, a metodologia da Suíça para implementar o Acordo de Parceria Econômica Abrangente (CEPA) entre a Área de Livre Comércio Europeia (EFTA) e a Indonésia inclui, entre outras coisas, a exigência de conformidade com os critérios de sustentabilidade para que as importações de óleo de palma se beneficiem das tarifas preferenciais do CEPA.⁵

No entanto, apesar dos inúmeros programas de certificação que se enquadram nos padrões voluntários de sustentabilidade e nos sistemas voluntários de garantia estabelecidos por organizações internacionais, os sistemas nacionais de garantia focados em commodities continuam a ser relativamente escassos. Embora persistam desafios de projeto e implementação, esses sistemas nacionais têm o potencial de mudar as cadeias de valor de commodities para a sustentabilidade em escala, pois podem ser sensíveis aos contextos nacionais e podem

comprometer os setores de forma vinculativa, além das regulamentações. A análise de exemplos de programas nacionais de garantia pode ajudar outros países a explorar e adaptar sistemas internacionais de sustentabilidade a seus contextos nacionais ou a desenvolver seus próprios programas nacionais, bem como, potencialmente, criar comunidades de boas práticas em vários países que possam servir como prova de conceito e núcleo para abordagens mais multilaterais.⁶

Entendendo os programas nacionais de garantia

O que são programas nacionais de garantia?

Os programas nacionais de garantia com relação aos setores agrícolas e relacionados à biodiversidade são, em geral, sistemas liderados pelo governo ou coordenados nacionalmente, projetados para garantir que padrões ambientais, sociais ou de sustentabilidade específicos sejam cumpridos nos setores de produção ou exportação de um país. Diferentemente dos sistemas de certificação voluntários ou privados (por exemplo, Fairtrade), esses programas nacionais de garantia liderados pelo governo são geralmente obrigatórios ou quase obrigatórios, pelo menos para os produtores que desejam ter acesso a determinados mercados ou incentivos públicos.

Os programas nacionais de garantia são normalmente estabelecidos para promover práticas de produção sustentáveis, garantir a conformidade com padrões ambientais e sociais e facilitar o acesso ao mercado. Em geral, eles se originam de governos nacionais que respondem a prioridades domésticas, demanda internacional ou pressões externas, como requisitos de cadeia de suprimentos sem desmatamento. Embora muitos sejam específicos para produtos básicos (óleo de palma, cacau ou madeira), outros podem ampliar seu escopo com o tempo.

Suas estruturas de governança variam: algumas são totalmente lideradas pelo Estado, outras combinam a regulamentação pública com o envolvimento privado ou de vários participantes. Os governos geralmente fornecem a base regulatória, a hospedagem institucional e o suporte técnico, com a implementação geralmente envolvendo produtores, exportadores, sociedade civil e, em alguns casos, compradores. A certificação e a

garantia são características centrais, com padrões nacionais adaptados às prioridades nacionais e às estruturas legais. Normalmente, a conformidade é verificada por meio de auditorias ou inspeções realizadas por órgãos credenciados, agências governamentais ou cooperativas de produtores, após o que certificados ou licenças concedem acesso a mercados, autorizações de exportação ou programas de incentivo. Dessa forma, os programas nacionais funcionam como instrumentos de políticas integradas, consolidando requisitos e incorporando a sustentabilidade aos sistemas de governança, em vez de operarem como ferramentas de branding puramente voluntárias.

A rastreabilidade é outro elemento definidor, permitindo que os produtos sejam rastreados desde a fazenda até a exportação e fornecendo às autoridades ferramentas para o gerenciamento de riscos, aplicação e responsabilidade. A maioria dos programas está estreitamente alinhada com as leis nacionais de meio ambiente, clima, trabalho e uso da terra e, em alguns casos, vincula-se diretamente a estruturas internacionais, como REDD+, convenções de biodiversidade ou compromissos de uso da terra. Muitos se integram a sistemas de licenciamento e rastreabilidade digital, e alguns possuem marcas de sustentabilidade reconhecidas nacionalmente para fortalecer a diferenciação do mercado.

Crucialmente, os programas nacionais de nacional geralmente incluem apoio a pequenos proprietários e comunidades locais, por meio de treinamento, incentivos e medidas de segurança de posse, promovendo assim o desenvolvimento inclusivo. Sua ligação com os mercados internacionais é clara: eles são projetados tanto para atender às demandas regulatórias, como a EUDR, quanto para promover padrões nacionais no exterior. A aceitação tende a se expandir quando a participação está vinculada a licenças de exportação, incentivos ou acesso preferencial ao mercado, sendo que alguns programas permanecem voluntários, enquanto outros são obrigatórios e escalonados para cobertura nacional. Além disso, os programas nacionais de garantia de sustentabilidade são cada vez mais usados pelos países para afirmar a soberania regulatória, promover o desenvolvimento inclusivo e responder às demandas internacionais de sustentabilidade e de mercado. Quando bem projetados, eles podem preencher a lacuna entre as realidades locais e as expectativas globais.⁷

Muitos desses programas costumam ter características semelhantes, como segue:

Quadro 1: Principais características dos programas nacionais de garantia

Característica	Descrição
Objetivo e origem	Geralmente iniciados por governos para promover a produção sustentável, esses programas garantem a conformidade com padrões sociais e ambientais e facilitam o acesso ao mercado. Eles geralmente surgem de prioridades de sustentabilidade doméstica, demanda internacional ou pressões externas, como cadeias de suprimentos livres de desmatamento.
Escopo do commodity	A maioria dos programas é específica para cada commodity, concentrando-se em óleo de palma, cacau, madeira ou produtos similares, embora o escopo varie.
Estrutura de governança (incluindo envolvimento do governo)	Os modelos de governança variam de totalmente liderados pelo governo a parcerias público-privadas ou iniciativas de várias partes interessadas. Os governos fornecem apoio regulatório e institucional, enquanto produtores, exportadores, sociedade civil e, às vezes, compradores participam da implementação.
Processo de certificação e garantia	Os programas estabelecem padrões de certificação de sustentabilidade alinhados às leis e prioridades nacionais. A conformidade é geralmente verificada por meio de auditorias independentes, inspeções ou processos governamentais. Os produtores certificados recebem licenças ou certificados que concedem acesso a mercados, autorizações de exportação ou incentivos.
Rastreabilidade	Os sistemas de rastreabilidade acompanham as commodities desde a origem até a exportação, fortalecendo a fiscalização, a responsabilidade e o gerenciamento de riscos, ao mesmo tempo em que sustentam a credibilidade nos mercados nacionais e internacionais.
Alinhamento com metas, leis e regulamentações nacionais	Os programas se alinham às leis nacionais de meio ambiente, trabalho, uso da terra e desenvolvimento e, muitas vezes, se conectam a estruturas internacionais (por exemplo, REDD+, convenções de biodiversidade). Alguns são incorporados a sistemas de licenciamento ou rastreabilidade digital e podem incluir marcas de sustentabilidade para diferenciação no mercado.
Papel no fortalecimento das capacidades domésticas e na promoção do desenvolvimento inclusivo	Muitos programas oferecem treinamento, incentivos e segurança de posse para pequenos proprietários e comunidades locais, reduzindo as barreiras à conformidade e promovendo o desenvolvimento sustentável liderado pela comunidade.
Vinculação a mercados internacionais	Os programas são projetados para atender aos requisitos regulatórios internacionais (por exemplo, EUDR) ou para promover padrões nacionais no exterior para reconhecimento. Eles promovem o comércio ao se alinharem às demandas globais de sustentabilidade.
Aceitação e cobertura	A aceitação é mais forte quando vinculada a licenças de exportação, incentivos ou acesso preferencial. Os programas podem começar como pilotos voluntários, mas geralmente evoluem para estruturas nacionais obrigatórias.

Na transição para a elaboração de como os programas estabelecidos em diferentes níveis (ou seja, internacional e nacional) diferem e se complementam, os sistemas nacionais de garantia geralmente servem para demonstrar a conformidade com as políticas nacionais ou com os requisitos internacionais de comércio e sustentabilidade. Eles podem incluir componentes de definição de padrões, monitoramento, verificação e rastreabilidade. Esses sistemas podem servir como sistemas oficiais de “linha de base” reconhecidos por regulamentações internacionais ou acordos comerciais bilaterais.

Por exemplo, como sistemas nacionais de garantia, tanto a MSPO quanto a ISPO também podem servir como trampolins para preparar os produtores para a certificação da Mesa Redonda sobre Óleo de Palma Sustentável (RSPO). Ainda assim, os sistemas nacionais tendem a ser mais acessíveis aos pequenos produtores e sensíveis ao contexto, inclusive em termos de tradução dos requisitos das normas internacionais para as realidades (sub) nacionais, ao mesmo tempo em que simplificam e esclarecem as exigências burocráticas. Como a ISPO e a MSPO são programas nacionais obrigatórios e estreitamente alinhados com as

instituições governamentais, a conformidade permite que os agricultores tenham acesso a incentivos públicos, como programas de replantio e insumos subsidiados, direcionando assim o apoio principalmente para participantes certificados e legítimos.

Quais são as semelhanças e complementaridades entre os programas nacionais de garantia e os programas e padrões internacionais de certificação voluntária?

Em muitos aspectos, inclusive no que diz respeito à finalidade e aos objetivos, os programas nacionais de garantia costumam ser bastante distintos e complementares aos padrões internacionais voluntários de sustentabilidade, diretrizes ou programas de certificação. Sem privilegiar um em detrimento do outro, pode-se argumentar que os programas nacionais de garantia também são complementares em termos de prontidão para cumprir as normas internacionais voluntárias de sustentabilidade (como a MSPO e a ISPO) com relação à RSPO. Esses dois tipos de programas são comparados em uma série de características dos programas:

Em suma, os programas nacionais de garantia podem ser complementares aos programas e padrões internacionais, inclusive ao reforçar os sistemas voluntários de sustentabilidade em nível nacional.

Quais são alguns exemplos de programas nacionais de garantia?

Embora esta não tenha a intenção de ser uma lista exaustiva de programas, abaixo estão exemplos de programas nacionais de garantia existentes que foram compartilhados nas discussões do Diálogo FACT entre governos (particularmente no Fórum FACT 2025):

- **Óleo de palma sustentável da Malásia (MSPO)¹⁸** – Este é um programa público-privado. Estabelece um padrão nacional para a certificação de sustentabilidade do óleo de palma, alinhado com as metas da política nacional da Malásia sobre a produção sustentável de óleo de palma, e é obrigatório para propriedades de óleo de palma e pequenos proprietários desde 2020. Ele busca promover o uso sustentável da terra, reduzir o desmatamento e melhorar a rastreabilidade em toda a cadeia de suprimentos, além de abranger os seguintes novos recursos e funções atualizadas nos padrões revisados da MSPO 2.0:
 - Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, levando em conta os Indicadores de Trabalho Forçado da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Agenda de Trabalho Decente da OIT e o Emprego Triangular
 - Introduzir e incorporar a abordagem de Alto Valor de Conservação (HCV) como uma parte importante do setor de óleo de palma

Quadro 2: Visão geral dos pontos em comum e das complementaridades entre os programas nacionais de garantia e os padrões voluntários de sustentabilidade, bem como outros sistemas internacionais de certificação

Característica	Programas nacionais de garantia	Programas e padrões voluntários de certificação internacional
Governança	Liderados por governos ou autoridades públicas	ONGs independentes, entidades privadas ou órgãos com várias partes interessadas
Status legal	Geralmente obrigatório ou vinculado à conformidade com legislação, regulamentação ou política específica	Participação voluntária (geralmente)
Propósito	Conformidade com leis nacionais ou de exportação	Marca ética, declarações de sustentabilidade, acesso ao mercado
Reconhecimento	Usado para relatórios nacionais, conformidade comercial	Pode ou não ser reconhecido pelas autoridades públicas
Âmbito	Adaptado à legislação, ao ambiente e ao contexto locais	Pode seguir ou refletir normas ou padrões globais, mas também pode ter flexibilidade para refletir e abordar contextos locais ou refletir leis e políticas locais

- Introdução e incorporação da abordagem de Avaliação de Impacto Social (SIA) em todos os níveis de usuários do Padrão MSPO
- Introdução e incorporação do cálculo de Gases de Efeito Estufa (GEE) para toda a cadeia de suprimentos
- A data limite de plantio agora é 31 de dezembro de 2019, e não há conversão de áreas de HCV, áreas protegidas ou florestas naturais
- Abrangendo os Indicadores de Trabalho Forçado da OIT, a Agenda de Trabalho Decente da OIT e o Emprego Triangular.

- **Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO)**⁹ - Esse programa é determinado pelo governo (Ministério da Agricultura) e estabeleceu um sistema obrigatório de certificação de sustentabilidade para que os produtores de óleo de palma respondam e garantam a conformidade com a legislação indonésia e os padrões do mercado internacional.

Além disso, apresentado na estrutura do Diálogo FACT, o Programa REDD+ da Floresta de Cacau de Gana (GCFRP) – um programa REDD+ jurisdicional para redução de emissões e uso sustentável da terra em paisagens de cacau – foi criado pelo governo de Gana. Não se trata de um programa nacional de nacional no mesmo sentido da MSPO e da ISPO, que os respectivos governos nacionais tornaram obrigatórios. O GCFRP é um programa baseado no desempenho, condicionado à obtenção de reduções verificadas nas emissões de carbono. Seu objetivo é reduzir as emissões decorrentes da expansão da produção de cacau em áreas florestais por meio da promoção da produção de cacau resistente ao clima, incluindo sistemas agroflorestais. Ele integra o setor de produção de cacau de Gana à estratégia nacional de REDD+, com uma abordagem de governança de múltiplos participantes e inclusão de pequenos proprietários. Ele integra o setor de produção de cacau de Gana à estratégia nacional de REDD+, com uma abordagem de governança de múltiplos participantes e inclusão de pequenos proprietários.

Quais benefícios e oportunidades podem ser obtidos com os programas nacionais de garantia?

Os programas nacionais de garantia podem oferecer benefícios e oportunidades aos países produtores de commodities que os adotam

e implementam.¹⁰ Juntos, esses benefícios e oportunidades são um argumento comercial convincente para os programas nacionais de garantia como ferramentas de responsabilidade ambiental e social e como instrumentos estratégicos para criar resiliência de mercado, fortalecimento institucional, coerência de políticas, desenvolvimento social e crescimento econômico inclusivo.

De modo geral, esses programas podem facilitar a simplificação da prestação de serviços ao longo de determinadas cadeias de commodities, aumentar a produtividade, promover a reabilitação e desestimular as plantações "ilegais". Mais especificamente, os benefícios e as oportunidades dos programas nacionais de garantia incluem o seguinte:

- **Governança sensível ao contexto por meio de maior envolvimento da comunidade e inclusão de pequenos proprietários:** Os programas que envolvem e engajam pequenos agricultores, comunidades locais e instituições nacionais ajudam a criar legitimidade e confiança, aumentando assim a aceitação e a participação social.¹¹ Ao se basear em estruturas jurídicas nacionais e envolver as partes interessadas locais, como pequenos proprietários, povos indígenas, comunidades locais e mulheres produtoras, os programas nacionais podem integrar o desenvolvimento de capacidades, a assistência técnica, o apoio financeiro ou os mecanismos de conformidade em fases que promovem uma ampla participação. Isso contribui para a subsistência rural, o desenvolvimento econômico nacional e a estabilidade social, ao mesmo tempo em que promove as metas ambientais.
- **Estabelecimento de padrões soberanos e nacionalmente adequados e desenvolvimento de capacidade regulatória:** Por se basearem em contextos e prioridades nacionais, esses programas podem ser apropriados local e nacionalmente, especialmente ao adaptar as abordagens políticas aos contextos jurídicos e culturais locais. Ao fazer isso, eles oferecem oportunidades para apoiar e melhorar a coerência das políticas em diferentes áreas de políticas vinculadas (como florestas, clima, comércio e finanças). Um programa nacional bem elaborado pode servir como plataforma para simplificar e fortalecer a governança nacional em relação às questões de sustentabilidade, especialmente para vincular as práticas de produção doméstica às metas

nacionais de desenvolvimento, meio ambiente e clima, além de melhorar a aplicação das leis sobre o uso da terra, direitos trabalhistas e proteção ambiental. Com o tempo, isso aumenta a confiança dos investidores e constrói a base institucional para o desenvolvimento sustentável de longo prazo.

- **Redução da duplicação e dos custos do programa de desenvolvimento:** O desenvolvimento de um sistema de garantia nacional pode oferecer oportunidades de harmonização de abordagens de sustentabilidade em vários programas ou iniciativas nacionais e pode oferecer uma alternativa institucionalmente simplificada, nacionalmente apropriada e de propriedade nacional a vários programas de certificação internacional que se sobrepõem.¹² Esses sistemas podem ser projetados com processos de verificação simplificados, públicos/privados de várias camadas ou puramente apoiados pelo governo. Isso é especialmente importante para os pequenos produtores, que geralmente não têm capacidade financeira e técnica para atender aos rigorosos requisitos de certificação global.
- **Prontidão para programas que são mais amplos do que o nível nacional em sua escala:** Ao desenvolver requisitos de sustentabilidade em nível nacional por meio de, por exemplo, sistemas nacionais de garantia obrigatórios, como a MSPO e a ISPO, desenvolve-se a prontidão de determinados produtores para cumprir programas mais rigorosos e/ou abrangentes, como a RSPO.
- **Maior acesso ao mercado por meio de reconhecimento e marca:** Esses programas podem ajudar a melhorar o acesso aos mercados de exportação e permitir que os países produtores atendam a padrões externos de sustentabilidade, diretrizes ou requisitos de diligência devida. Um programa de garantia nacional pode fortalecer a capacidade dos produtores nacionais de atender aos crescentes requisitos globais de sustentabilidade, como os do EUDR ou os padrões voluntários de fornecimento corporativo. Isso reduz o risco de interrupções no comércio, garante o acesso contínuo a mercados de exportação de alto valor e posiciona os produtos nacionais como confiáveis, sustentáveis e competitivos. Além disso, um programa nacional de garantia confiável pode servir como base para uma marca nacional "Made Sustainably in [nome do país]", permitindo que produtores e

exportadores comercializem seus produtos com uma identidade compartilhada que comunique integridade ambiental e social. Por fim, um programa nacional que demonstre monitoramento, verificação e rastreabilidade confiáveis pode formar a base para acordos de reconhecimento mútuo ou estruturas de equivalência com países importadores e compradores corporativos. Isso reduz o risco de que medidas comerciais unilaterais ou padrões privados impostos pelo comprador prejudiquem as prioridades nacionais. Também fortalece a alavancagem de negociação do país em fóruns internacionais de comércio e clima, demonstrando que o país está tomando medidas proativas e soberanas para atender aos objetivos compartilhados de sustentabilidade.

Quais são os desafios na adoção e implementação de programas nacionais de garantia?

O projeto e a implementação de programas nacionais de garantia também podem apresentar desafios. Esses desafios geralmente incluem os seguintes, dependendo das circunstâncias nacionais:

- **Recursos e custos:** Geralmente, os altos custos financeiros, institucionais ou de recursos humanos relacionados ao desenvolvimento e à implementação do programa podem desafiar ou limitar a ampla participação nesses sistemas (embora, em alguns contextos, parte desses custos possa ser coberta por meio de acordos de financiamento público-privados); os recursos limitados disponíveis para a implementação de tais programas geralmente são acompanhados de sua lenta implantação e aceitação.
- **Capacidade:** A necessidade de desenvolver sistemas robustos de MRV (Monitoramento, Relatórios e Verificação), o que pode revelar uma capacidade técnica governamental limitada para auditoria e verificação, ou para supervisionar a auditoria e a verificação de terceiros, além de se deparar com possíveis restrições econômicas, especialmente porque esses sistemas de MRV podem ter implicações financeiras se forem terceirizados pelos governos para empresas de consultoria terceirizadas caras.
- **Governança:** Muitas vezes, há fragmentação política e institucional em vários ministérios ou setores; outros desafios incluem o alinhamento da definição de "legalidade" ou "sustentabilidade", incluindo a confiabilidade

da aplicação da lei, enquanto pode haver riscos de má administração em determinados ambientes ou transparência insuficiente e envolvimento das partes interessadas no desenvolvimento de mecanismos nacionais de sustentabilidade.

- **Reconhecimento:** Apesar de serem projetados para melhorar a conformidade com padrões externos, continua a haver o risco de baixo reconhecimento ou confiança internacional se esses programas nacionais forem considerados “mais fracos” ou de “qualidade inferior” aos programas globais, principalmente se o escopo for diferente do escopo dos programas globais ou se houver percepções de baixa qualidade ou eficácia da implementação.
- **Legitimidade:** Em suma, o que ainda pode ser problemático é garantir a independência dos procedimentos de credenciamento e auditoria, o que pode representar desafios de legitimidade e transparência, não apenas nos sistemas nacionais de garantia, mas também nos programas internacionais.

Ainda assim, além dos obstáculos, há caminhos emergentes para o reconhecimento internacional dos sistemas nacionais de garantia.

Quais poderiam ser os caminhos úteis para melhorar o reconhecimento de mercado dos programas nacionais de garantia?

Obter o reconhecimento do mercado internacional é fundamental para a eficácia e a credibilidade dos programas nacionais de garantia. Para garantir que os produtores se beneficiem do melhor acesso ao mercado e da redução dos riscos de conformidade, as estratégias de reconhecimento devem operar nos canais dos setores governamental e privado. Estas incluem os seguintes:

- **De governo para empresa (G2B): Marcas e aceitação comercial:** Algumas das rotas mais diretas para o reconhecimento do mercado são por meio de uma marca nacional estratégica e do envolvimento direto do governo com as empresas a jusante. Ao promover um programa nacional de garantia confiável, os governos e as associações de produtores podem aumentar a visibilidade e criar confiança com os compradores internacionais. O alcance direcionado aos principais importadores, comerciantes e empresas de bens de consumo, especialmente aqueles com compromissos de sustentabilidade corporativa ou de fornecimento sem desmatamento, pode ajudar a garantir a aceitação voluntária do programa como um padrão preferido ou aceitável. A adoção por parte de compradores multinacionais também pode catalisar uma aceitação mais ampla em todas as cadeias de suprimentos, como visto na aceitação inicial do programa MSPO por parte das empresas em mercados asiáticos selecionados.
- **Conformidade baseada em risco com os regulamentos de due diligence (por exemplo, EUDR):** Os programas nacionais de garantia podem desempenhar um papel fundamental no apoio à conformidade com as estruturas de due diligence obrigatórias emergentes, como a futura EUDR, a já estabelecida Lei da Cadeia de Suprimentos da Alemanha e leis semelhantes no Reino Unido e em outras jurisdições. Essas regulamentações exigem que os importadores avaliem e mitiguem os riscos ambientais e de direitos humanos em suas cadeias de suprimentos. Um programa nacional confiável pode ajudar a reduzir o risco percebido do país ou da mercadoria e simplificar os procedimentos de avaliação de risco. Nesse contexto, os programas nacionais de garantia alinhados às estruturas jurídicas nacionais podem se tornar ferramentas essenciais para que exportadores e compradores demonstrem o status de baixo risco e evitem escrutínio adicional ou exclusão do mercado. Por exemplo, o EUDR reconhece a contribuição que os programas nacionais de garantia da legalidade da madeira podem fazer para demonstrar a conformidade, sem eliminar a necessidade de que os comerciantes e operadores apresentem declarações de devida diligência às respectivas autoridades competentes dos Estados-Membros da UE ao entrarem no mercado da UE. Ao fazer isso, no contexto de tais requisitos de diligência devida do lado da demanda, esses programas nacionais de garantia poderiam resultar em um processo de diligência devida simplificado ou otimizado devido a uma designação de risco menor para produtos controlados pelo sistema nacional, pois fornecem aos importadores as informações exigidas pelo regulamento (por exemplo, EUDR) e, portanto, facilitam a entrada de importações certificadas ou licenciadas (por exemplo, licenças FLEGT).
- **De governo para governo (G2G): Acordos comerciais e compras nacionais:** O reconhecimento também pode ser buscado por meio de negociações comerciais bilaterais ou multilaterais, nas quais os países importadores reconhecem formalmente um programa nacional como equivalente aos seus próprios requisitos de sustentabilidade. Os governos dos países consumidores também podem incluir a aceitação de programas nacionais de garantia em regras de compras públicas ecológicas ou políticas de fornecimento responsável, oferecendo demanda previsível e vias formais de acesso ao mercado. Esses

acordos G2G são particularmente importantes em mercados onde a política governamental influencia fortemente as decisões corporativas de fornecimento ou onde os padrões de sustentabilidade ainda estão evoluindo. Os exemplos incluem os acordos de reconhecimento mútuo (MRAs) que permitem o reconhecimento mútuo de avaliações de conformidade com relação a determinados produtos (não necessariamente para commodities) entre a UE e alguns de seus parceiros comerciais, como Austrália, Canadá, Israel, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos.¹³

- **Integração ou coerência com estruturas internacionais e plataformas do setor:** Os programas nacionais de garantia podem aumentar sua credibilidade internacional alinhando-se ou obtendo o endosso de plataformas globais que estabelecem padrões de referência para a sustentabilidade. Ou seja, uma abordagem importante para melhorar o reconhecimento do mercado é projetar e operar programas nacionais de forma alinhada, coerente ou que reflita estruturas, padrões ou referências internacionais que estabeleçam boas práticas (como a Broader Market Recognition Coalition ou BMRC).¹⁴ Isso inclui grupos do setor, como o Consumer Goods Forum (CGF), que promove compromissos comuns de sustentabilidade entre varejistas e fabricantes; engajamento ou envolvimento no Fórum das

Nações Unidas sobre Padrões de Sustentabilidade (UNFSS), uma iniciativa conjunta da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), do Centro de Comércio Internacional (ITC), da Convenção das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), da ONU Meio Ambiente ou do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) e da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) para servir como um fórum para fornecer informações, análises e discussões sobre padrões voluntários de sustentabilidade em nível intergovernamental; ou inclusão em taxonomias de finanças verdes e índices de investimento (por exemplo, classificações ESG, classificações de finanças sustentáveis). Esse reconhecimento não apenas aumenta a visibilidade e a confiança nos setores financeiro e comercial, mas também ajuda a incorporar os programas nacionais aos mecanismos globais de governança da cadeia de valor, garantindo que sejam vistos como ferramentas legítimas e eficazes para a produção sustentável.

Seguindo em frente, sem a intenção de destacar um caso de reconhecimento, mas apenas considerando-o como inspiração, o que estabelece um precedente para um reconhecimento internacional mais amplo é o caso do reconhecimento da MSPO pelo Japão.



Conclusão

À medida que os padrões globais de sustentabilidade evoluem e as regulamentações se tornam mais rígidas, o desenvolvimento de sistemas de certificação confiáveis e ancorados em nível nacional se torna mais importante. Deliberações nesse sentido também surgiram no Diálogo FACT, que promoveu a cooperação internacional inspirada em legislações de due diligence e uma combinação equilibrada de medidas de sustentabilidade, incluindo padrões internacionais voluntários e programas de garantia obrigatórios em nível nacional. Os programas nacionais de garantia podem permitir que os países produtores afirmem a soberania regulatória e, ao mesmo tempo, reforcem a definição de padrões nacionais, promovam o desenvolvimento sustentável e obtenham reconhecimento em mercados internacionais cada vez mais exigentes.

Este informativo mostra que os programas nacionais de garantia representam uma ferramenta estratégica para os países produtores moldarem as normas globais de sustentabilidade e, ao mesmo tempo, protegerem suas prioridades de desenvolvimento. De modo geral, os programas nacionais de garantia podem ser poderosos facilitadores do comércio sustentável e inclusivo de commodities, desde que combinem governança confiável, alinhamento de políticas internas e estratégias proativas de reconhecimento internacional. Ao fazer isso, eles não apenas garantem o acesso ao mercado, mas também podem fortalecer a resiliência e a competitividade de longo prazo dos países produtores em um cenário de sustentabilidade global em rápida evolução. Mais especificamente, quando bem projetados, esses programas fazem mais do que certificar produtos: eles criam confiança ao envolver pequenos proprietários, comunidades locais e instituições nacionais, garantindo que as transições sejam socialmente inclusivas. Eles reduzem a fragmentação e os custos em comparação com vários padrões privados e, ao mesmo tempo, fortalecem as posições nacionais de negociação em fóruns comerciais e climáticos.

O sucesso da NAS, entretanto, depende da credibilidade e do reconhecimento. Três conclusões para os tomadores de decisão, incluindo a coerência das políticas e o acesso mutuamente benéfico ao mercado, são as seguintes:

- Considerar os padrões de sustentabilidade como uma via de mão dupla, promovendo o reconhecimento mútuo de programas em nível nacional e internacional.
- O fortalecimento dos sistemas de MRV e de fiscalização é essencial, assim como estruturas de governança transparentes com separação clara entre as funções de definição de padrões, garantia e fiscalização.
- Alinhar os esquemas nacionais com as boas práticas internacionais, como aquelas sob os Princípios de Credibilidade e Código de Boas Práticas para Sistemas de Sustentabilidade da Aliança Internacional de Acreditação e Rotulagem Social ¹⁵ e Ambiental (ISEAL) ¹⁶ ou aquelas listadas no Mapa de Padrões do ITC, ¹⁷ pode aumentar a confiança e impulsionar a aceitação do mercado. Além disso, o reconhecimento da MSPO da Malásia pelo Japão¹⁸ ilustra como sistemas nacionais sólidos podem abrir novas oportunidades de comércio e investimento. A experiência de programas nacionais como a ISPO e a MSPO mostra que os governos podem desenvolver sistemas de certificação que sejam confiáveis, práticos e implementáveis, ao mesmo tempo em que são adaptados às leis, às paisagens e às prioridades de desenvolvimento nacionais. Esses programas nacionais de garantia também podem ser reproduzidos e adaptados a outros contextos nacionais, ou inspirar o desenvolvimento de outros programas nacionais específicos ao contexto.

Em última análise, os programas nacionais de garantia não substituem as estruturas internacionais ou as abordagens voluntárias para garantir a sustentabilidade, mas as complementam. Para servirem como ferramentas eficazes de desenvolvimento, eles devem ser inclusivos, econômicos e acessíveis, principalmente para os pequenos proprietários. Se estiverem ancorados em uma governança confiável e forem reconhecidos internacionalmente, os programas nacionais de garantia podem garantir o acesso ao mercado.

Concluindo, para que os programas nacionais sirvam como ferramentas eficazes de desenvolvimento que não deixem ninguém para trás, eles devem ser projetados para serem acessíveis, inclusivos e econômicos, especialmente para pequenos proprietários e produtores locais. Por meio desses programas nacionais de garantia, os governos podem apoiar seus produtores domésticos no cumprimento das expectativas internacionais de sustentabilidade, ao mesmo tempo em que proporcionam integridade ambiental, oportunidades e resultados econômicos positivos e desenvolvimento sustentável geral.

Termos-chave

Termo	Significado
Programa de garantia	A estrutura completa para verificar a conformidade com um padrão, normalmente compreendendo a definição de padrões, auditoria independente, certificação e credenciamento. Mais especificamente, os programas nacionais de garantia são sistemas liderados pelo governo que fornecem uma estrutura padronizada para verificar a conformidade com os requisitos de sustentabilidade, legalidade e rastreabilidade de commodities produzidas em um país.
Certificação	A concessão formal de um certificado para indicar que um produtor, produto ou processo atende a um padrão com base em auditorias independentes por órgãos de certificação certificados. O certificado geralmente é válido até uma nova auditoria ou suspensão.
Programa de reconhecimento mútuo	Um acordo formal ou informal entre dois ou mais países ou sistemas no qual cada parte concorda em reconhecer a garantia de sustentabilidade ou o programa de certificação da outra parte como equivalente ou suficientemente alinhado, aceitando, assim, os produtos, padrões ou práticas verificados da outra parte para fins como comércio, conformidade regulatória ou acesso ao mercado.
Programa de reconhecimento	Um processo pelo qual um órgão ou rede governamental reconhece formalmente que um padrão está alinhado a um benchmark reconhecido, sem avaliar certificados individuais ou capacidade de aplicação.
Padrão	Um conjunto de requisitos formalmente acordado, geralmente desenvolvido por meio de processos com várias partes interessadas, que define critérios para práticas social e ambientalmente responsáveis.

Leituras e fontes úteis

Chever et al., Research for European Parliament AGRI Committee - Farm certification schemes for sustainable agriculture, state of play and overview in the EU and in key global producing countries, concepts and methods (2022), em [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2022\)699633](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2022)699633)

Comissão Europeia, Comunicação da Comissão - EU best practice guidelines for voluntary certification schemes for agricultural products and foodstuffs (C 341/5, 16 de dezembro de 2010), em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2010%3A341%3A0005%3A0011%3Aen%3APDF>

International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance, The ISEAL Credibility Principles, em <https://isealliance.org/what-we-do/credible-practice/iseal-credibility-principles>

International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance, Code of Good Practice for Sustainability Systems (2023), em <https://isealliance.org/what-we-do/credible-practice/iseal-code-good-practice-sustainability-systems>

Centro de Comércio Internacional, Mapa de Padrões, em <https://standardsmap.org/en/home>

International Trade Centre, Mapa de Sustentabilidade: Building transparency for a sustainable future, em <https://www.sustainabilitymap.org/home>

OECD, Understanding the Impact of Consumer-Oriented Assurance Schemes (Entendendo o impacto dos esquemas de garantia orientados ao consumidor): A Review of Voluntary Standards and Labels for the Environmental Sustainability of Agri-Food Products (julho de 2023), em https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/understanding-the-impact-of-consumer-oriented-assurance-schemes_9fc30984/af917674-en.pdf

UNCTAD, BioTrade Principles and Criteria, em <https://unctad.org/topic/trade-and-environment/biotrade/principles-and-criteria>

UNCTAD, The future of sustainable trade (O futuro do comércio sustentável): Due diligence initiatives, voluntary sustainability standards and developing countries (2024), em <https://unctad.org/publication/future-sustainable-trade>

UNCTAD, Voluntary Sustainability Standards and BioTrade: Is there a connection? (2023), em <https://unctad.org/publication/voluntary-sustainability-standards-and-biotrade-there-connection>

UNCTAD, Voluntary sustainability standards and sustainable development due diligence: The evolving landscape of sustainable trade (2024), em https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2024d3_en.pdf

UNCTAD, Voluntary Sustainability Standards in International Trade (2023), em https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8_en.pdf

Fórum da ONU sobre Padrões de Sustentabilidade (UNFSS), em <https://unfss.org/>

Notas finais

- 1 Veja, por exemplo, ISEAL Alliance, Building demand for sustainable commodities (abril de 2015), em <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/ISEAL%20Report%20Building%20Demand%20for%20Sustainable%20Commodities%20April%202015.pdf>; TA Gardner et al., Transparency and sustainability in global commodity supply chains (World Development, vol. 121, setembro de 2019), em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X18301736>
- 2 Consulte o Regulamento da UE 2023/1115, em https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en
- 3 UNCTAD, Voluntary Sustainability Standards in International Trade (2023), em https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8_en.pdf; OECD, Understanding the Impact of Consumer-Oriented Assurance Schemes: A Review of Voluntary Standards and Labels for the Environmental Sustainability of Agri-Food Products (julho de 2023), em https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/understanding-the-impact-of-consumer-oriented-assurance-schemes_9fc30984/af917674-en.pdf
- 4 Consulte, por exemplo, S Bermudez, How Can Voluntary Sustainability Standards Drive Sustainability in Public Procurement and Trade Policy? (IISD, abril de 2021), em <https://www.iisd.org/ssi/publications/how-can-voluntary-sustainability-standards-drive-sustainability-in-public-procurement-and-trade-policy/>; K Macdonald et al., The politics of accountability in global sustainability commodity governance: Dilemmas of institutional competition and governance (Global Policy, vol. 15, iss. 5, 27 de agosto de 2024), em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13426>; A Marx et al., Global governance through voluntary sustainability standards: Developments, trends and challenges (Global Policy, vol. 15, iss 4, 30 de junho de 2024), em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.13401>; ISEAL, Delivering sustainability assurance through effective standards and accredited conformity assessment (17 July 2023), em <https://isealliance.org/sustainability-news/delivering-sustainability-assurance-through-effective-standards-and-accredited>
- 5 Veja, por exemplo, Suíça, Ordinance on the Importation at Preferential Tariffs of Sustainably Produced Palm Oil from Indonesia (RS632.324.27, 18 de agosto de 2021), em <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2021/618/fr>
- 6 Veja, por exemplo, Proforest, Building on legality (Proforest Responsible Sourcing and Production Briefing 04, n.d.), em [bn04_rspb_web.pdf](https://www.proforest.nl/wp-content/uploads/2019/04/bn04_rspb_web.pdf)
- 7 Veja, por exemplo, UNCTAD, The future of sustainable trade: Due diligence initiatives, voluntary sustainability standards and developing countries (2024), em https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2024d5_en.pdf
- 8 Site da MSPO, em <https://mspo.org.my/>
- 9 Site da ISPO, em <https://www.indonesiapalmoilfacts.com/ispo/>
- 10 Consulte, por exemplo, TA Gardner et al., Transparency and sustainability in global commodity supply chains (World Development, vol. 121, setembro de 2019), em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X18301736>; K Jones et al., Assessing the Impact of Voluntary Certification Schemes on Future Sustainable Coffee Production (Sustainability, vol. 16, iss. 3, julho de 2024), em <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/13/5669>
- 11 Veja, por exemplo, MY Kuan et al., Investigating the Association between Farmers' Organizational Participation and Types of Agricultural Product Certifications: Empirical Evidence from a National Farm Households Survey in Taiwan (Sustainability, vol. 13, iss. 16, 2021), em <https://doi.org/10.3390/su13169429>; P Castka et al., Enhancing trust in farm assurance systems: a multistakeholder perspective (2024), em <https://ourlandandwater.nz/wp-content/uploads/2024/08/CastkaZhaoPrajogo2023-EU-RAS-Trust-paper.pdf>
- 12 A MSPO e a ISPO são exemplos importantes de tais programas. Veja também, por exemplo, ASI Food, USDA Harmonized GAP+, em <https://www.asifood.com/usda-harmonized-gap>; GFSI, Enhancing Food Safety Through Third Party Certification, em <https://mygfsi.com/wp-content/uploads/2019/09/Third-Party-Certification-GFSI-White-Paper.pdf>.

- 13 Veja, por exemplo, European Commission, Mutual Recognition Agreements (Acordos de reconhecimento mútuo), em https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements_en#
- 14 Um bom exemplo disso é a BRMC (Broader Market Recognition Coalition), uma coalizão que “representa países tropicais trabalhando juntos para promover seus Sistemas Florestais Nacionais Sustentáveis em todo o mundo”, por meio da qual os participantes, entre outras coisas, buscam estabelecer uma nova referência para o setor madeireiro, com base na qual possam medir e endossar os programas nacionais uns dos outros. Veja BRMC, em <https://forestgovernance.org/>. O site Standards Map da ITC oferece uma ferramenta on-line gratuita para encontrar facilmente informações e descobrir tendências em mais de 300 padrões de proteção ambiental, direitos trabalhistas, ética comercial, due diligence e rastreabilidade, entre outros. Veja ITC, Standards Map, em <https://www.intracen.org/resources/tools/standards-map>
- 15 ISEAL, The ISEAL Credibility Principles (Princípios de Credibilidade da ISEAL), em <https://isealliance.org/what-we-do/credible-practice/iseal-credibility-principles>
- 16 ISEAL, Código de Boas Práticas para Sistemas de Sustentabilidade (2023), em <https://isealliance.org/what-we-do/credible-practice/iseal-code-good-practice-sustainability-systems>
- 17 Consulte International Trade Centre, Standards Map, em <https://standardsmap.org/en/home>
- 18 O reconhecimento da MSPO pelo Japão foi formalizado por meio de várias vias, incluindo o endosso do Green Gold Label (GGL) em 2023 para abastecer o mercado japonês sob o programa Feed-in-Tariff do Ministério da Economia, Comércio e Indústria (METI) e uma parceria estratégica significativa com a Global Alliance for Sustainable Supply Chains (ASSC) do Japão em 2025 para aumentar a demanda por óleo de palma sustentável certificado pela MSPO. Essas iniciativas facilitam o acesso dos produtores malaaios ao mercado, demonstrando a conformidade da MSPO com as expectativas de sustentabilidade japonesas. Veja, por exemplo, Green Gold Label, ISCC and MSPO are endorsed by GGL for Supplying the Japanese markets (GGL, 14 de junho de 2023), em <https://greengoldlabel.com/2023/06/14/iscc-and-mspo-are-endorsed-by-ggl-for-supplying-the-japanese-markets/>; The Star, MSPO-ASSC deal to drive demand for Malaysia's sustainable palm oil in Japan (23 June 2025), em <https://ukragroconsult.com/en/news/mspo-assc-deal-to-drive-demand-for-malaysias-sustainable-palm-oil-in-japan/>