

# Regulamentação do setor de certificação de produtos de qualidade orgânica

Paulo Roberto Borges de Brito<sup>1</sup>  
Yara Maria Chagas de Carvalho<sup>2</sup>

## RESUMO

O trabalho versa sobre a questão da certificação de produtos de qualidade orgânica e tem como tema a questão da regulamentação do setor, e mais especificamente a questão da construção coletiva do processo. O trabalho tem por objetivo o estudo a partir de uma entidade do movimento orgânico, Associação de Agricultura Orgânica - AAO, participante do Grupo de Agricultura Orgânica – GAO, mostrando como o marco organizacional e institucional nacional está sendo criado para garantir a inserção da agricultura familiar no mercado orgânico. Sua organização de certificação: AAOcert tem por missão ser democrática e participativa, buscando normas ou mecanismos de regulação para inserir e manter produtores familiares neste mesmo mercado, construindo um processo de ampliação da participação nos procedimentos de certificação por auditoria. O problema central é que para atender esta missão, são necessárias construções coletivas de fortalecimento do movimento orgânico nacional, de definição de normas sociais e ambientais efetivas, visando atender esses produtores e simultaneamente garantir a qualidade orgânica ao consumidor. O artigo objetiva mostrar, com base na Economia Institucional, como o ambiente organizacional e institucional estão sendo construídos dentro do GAO. A hipótese é que a política pública quando viabiliza a participação de segmentos sociais excluídos e suas organizações, cria condições necessárias para um ambiente organizacional e institucional incluyente, em consonância com a construção social necessária à sua efetiva implantação, e o empoderamento deste grupo de interesse específico.

## 1. JUSTIFICATIVA

Segundo a Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica – IFOAM, o sistema orgânico já é praticado em mais de uma centena de países ao redor do mundo, sendo observada uma rápida expansão, sobretudo na Europa, EUA, Japão, Austrália e América do Sul. Esta expansão está associada, em grande parte, ao aumento de custos da agricultura convencional, à degradação do meio ambiente e à crescente exigência dos consumidores por produtos “limpos”, livres de substâncias químicas e/ou geneticamente modificados (DAROLT, 2002).

---

<sup>1</sup> Economista, mestrando PROCAM/USP. E-mail: pbrito@usp.br

<sup>2</sup> Economista, Pesquisadora Científica do IEA – APTA-SAA-SP. E-mail: yacarvalho@iea.sp.gov.br

Atualmente, no mundo, cerca de 23 milhões de hectares são manejados organicamente em aproximadamente 400.000 propriedades orgânicas, o que representa pouco menos de 1% do total das terras agrícolas do mundo (YUSSEFI, 2003).

Dados da Comunidade Européia (1985-2000), mostram, que no mundo todo, a agricultura orgânica cresceu associada estreitamente à agricultura familiar, que arcou com o ônus de fazer sua própria experimentação. Segundo a IFOAM, 60 a 70% das unidades produtivas orgânicas na Europa são de pequenos produtores. A tendência concentradora da expansão do mercado tem levado o movimento orgânico internacional a buscar o desenvolvimento de mecanismos reguladores. Na Europa, a tendência à concentração é certamente menor que nos países em desenvolvimento, em função da política agrícola em geral, mas há evidências que vem ocorrendo. A partir da estimativa da área média dos estabelecimentos, identificou-se que em 80% dos anos entre 1985-2000, houve um aumento da área média. Em 1985, a área média era de 15,88 hectares enquanto, em 2000, passou a ser de 27,80 hectares, equivalente a um crescimento de cerca de 75% (CARVALHO, 2004b).

Na Califórnia, em estudo realizado para caracterizar o perfil da agricultura orgânica entre 1992-95, demonstrou-se que a produção orgânica já apresentava alto grau de concentração. Enquanto 2% dos produtores certificados obtinham uma renda bruta superior a US\$ 500.000 e representavam mais de 50% do total de vendas do setor, 66% dos pequenos produtores certificados obtinham uma renda bruta inferior a US\$ 10.000 e eram responsáveis por menos de 5% do total das vendas (*Statistical Review of California's Organic industry, 1992-95*, University of California Agricultural Issues Center, 1998. Small Farm, 1999, In: CARVALHO, 2004b).

Na América Latina, o Brasil ocupa atualmente a segunda posição em termos de área manejada organicamente. Aproximadamente 70% da produção brasileira encontra-se nos Estados do Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Espírito Santo. Nos últimos anos o crescimento das vendas chegou a 50% ao ano. Em 2001, identificaram-se no Brasil 14.866 estabelecimentos de produção orgânica com uma área manejada de 275.576 hectares, com área média de 18,54 hectares (DAROLT, 2002).

A mesma tendência observada no mundo, também tende a acontecer no Brasil. A produção orgânica vem se expandindo com sinais de profundas alterações no mercado.

Dados da SOEL-Survey (DAROLT, 2002) em fevereiro de 2003, mostram que o Brasil está em nono lugar quando se considera estabelecimento, mas não é listado em termos de área. Esse é um indicador da forte associação entre agricultura familiar e orgânica no Brasil e Carvalho (2002), salienta a importância de construir a integração desses dois movimentos sociais no país, particularmente em São Paulo <sup>3</sup>.

No Estado de São Paulo, a agricultura orgânica estava fundamentalmente baseada na produção de hortaliças e a AAO era a principal certificadora para o mercado nacional. Talvez esse seja o segmento do mercado sob maior transformação. Segundo a Presidente da AAO, São Paulo talvez seja o Estado onde a concorrência do mercado orgânico esteja mais acirrada: de um lado o individualismo e falta de organização dos produtores familiares e de outro a capacidade empresarial da concorrência. Crescem as experiências de agricultores orgânicos familiares ou até de porte médio que estão apresentando dificuldades financeiras para se ajustar à nova realidade do mercado, seja desistindo da produção orgânica ou reduzindo suas áreas.

A AAO, como as entidades do movimento da região Sudeste, seguiu o modelo de certificação por auditoria, baseado na existência de uma terceira parte, responsável pelo desenvolvimento de um sistema de qualidade na certificação realizada a partir da visita ao local da produção, por auditores. A AAO vem seguindo seu caminho de buscar construir a possibilidade de certificar produtos orgânicos oriundos da agricultura familiar através de uma estratégia de certificação em grupo. Este é um processo em construção, mas, que se soma aos trabalhos que a AAO está desenvolvendo para integrar-se ao movimento orgânico nacional, através de construção coletiva: o GAO. A AAO partindo da certificação por auditoria e da aceitação da ISO 65, criou uma certificadora independente: a AAOCert e propõe-se a ir gradativamente construindo a maior participação do agricultor no processo de certificação. Partindo da certificação por auditoria vai ampliando o processo de participação do produtor.

Alternativamente, na região Sul do país, desenvolveu-se a Rede Ecovida que trabalha com um sistema solidário de geração de credibilidade, para os produtos orgânicos. Um sistema de rede que articula agricultor e consumidor em um processo que hoje é conhecido como certificação participativa em rede – CPR, baseada na transmissão da

---

<sup>3</sup> para maiores detalhes ver CARVALHO, Y.M.C. Construindo Solidariedade no Movimento Orgânico. IN: Faces do Brasil. São Paulo.

credibilidade. É praticada por centenas de grupos de agricultores, num processo horizontal, sem a presença de um auditor externo.

Apesar da diversidade de estratégias do movimento orgânico nacional, em relação ao mercado, existe uma forte integração que é o comprometimento com os princípios da preservação da biodiversidade na produção agropecuária, da preservação ambiental, do “solo vivo” e com a inclusão da agricultura familiar e justiça social nas relações de trabalho, na produção e comercialização. Esta identidade levou a formação do grupo GAO.

## 2. EVOLUÇÃO DO AMBIENTE ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DO MOVIMENTO ORGÂNICO NACIONAL ATÉ A CRIAÇÃO DO GAO

Depois de mostrar a tendência à exclusão da agricultura familiar no mercado orgânico nacional e internacional, e mais especificamente em São Paulo, onde a AAO se localiza, segue um breve histórico do Movimento Orgânico Nacional e o papel da AAO.

O movimento orgânico nacional surgiu na década de setenta, principalmente por causa de insatisfações com o padrão tecnológico da “Revolução Verde”. Nos anos 80 começaram-se a organizar os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa – EBAAAs - que ocorreram, respectivamente, nos anos de 1981, 1984 e 1987. Nos dois primeiros, as críticas se concentravam nos aspectos tecnológicos e na degradação ambiental provocada pelo modelo agrícola sendo introduzido. O terceiro encontro, privilegiou o debate sobre as condições sociais da produção, sobrepondo as questões políticas sobre as questões ecológicas e técnicas. A partir do terceiro EBAA, foram realizados diversos Encontros Regionais de Agricultura Alternativa -ERAAAs, nos quais os problemas ambientais decorrentes da produção convencional de alimentos passaram a ser vistos como problemas ambientais decorrentes do sistema econômico hegemônico no mundo (o capitalismo); incorporando de modo permanente os aspectos socioeconômicos, que juntamente com os aspectos ecológicos e técnicos passam a compor a pauta do debate sobre a produção de alimentos em todo o mundo. Esse processo se expandiu dando origem às diversas entidades que assumiram as mais diferentes denominações associadas à proposta tecnológica e

perspectivas diversas de integração ao sistema econômico predominante, sempre com foco na agricultura familiar. (PIANNA, 1999).

Em São Paulo, a AAO, surgiu quando os diversos movimentos existentes no Estado (agricultura natural, biodinâmica entre outras) entenderam a importância de constituir uma entidade que representasse a convergência das diversas correntes, seguindo a tendência que se esboçava internacionalmente. Mais tarde optou pelo caminho da certificação por auditoria.

Diversas iniciativas desencadearam, no início dos anos 90, o processo de discussão e elaboração pró-normatização e certificação da agricultura orgânica no Brasil. Este processo se deu através da criação de grupos de trabalho e realização de fóruns nacionais. Culminou com a Instrução Normativa - IN 007 de 1999 do Ministério da Agricultura, que define o que é produção orgânica e estabelece normas e procedimentos para a produção e certificação destes produtos no Brasil. Este processo se deu de forma participativa, num amplo processo de debates, elaborações e re-elaborações. O item 9.2 da IN 007/99 estabelece que as instituições certificadoras adotarão o processo de certificação mais adequado às características da região em que atua, aspecto relevante dada a diversidade social, econômica e cultural do país. Este princípio norteou a nova legislação brasileira de orgânicos, a LEI 10.831 de 23/12/2003.

Os procedimentos para o credenciamento das certificadoras junto ao Colegiado Nacional de Agricultura Orgânica foram regulamentados por meio da IN 006, de fevereiro de 2002. Esta instrução não resultou de processo coletivo nacional, tendo sido elaborada por um conjunto reduzido de atores sociais representativos somente do Estado de São Paulo. A proposta foi lançada para consulta pública, via internet, por um período de 30 dias. Dada a sua complexidade, não houve tempo hábil para sua apropriação pelo movimento nacional.

As ferramentas da IN 006/2002 que estabeleciam os procedimentos de credenciamento de certificadoras invalidavam questões centrais obtidas no consenso retratado na IN 007/99, particularmente, a existência de outras formas de geração de credibilidade que não a realizada por auditoria e auditoria externa. Excluí a certificação participativa em rede, e não trata da equivalência e reciprocidade entre diferentes sistemas de geração de credibilidade<sup>10</sup>.

Esta condição impositiva gerou reações no âmbito da agricultura orgânica do país, evidenciando-se durante o Encontro Nacional de Agroecologia – ENA – em julho de 2002 no Rio de Janeiro e que reuniu as principais organizações sociais de técnicos e agricultores envolvidas na produção orgânica no Brasil, totalizando cerca de 1.200 participantes das cinco regiões (GAO, 2004).

No ENA, representantes de organizações relacionadas com processos de certificação participativa em rede questionaram as normas relacionadas com o credenciamento de certificadoras de produtos orgânicos, particularmente a IN 006/2002 da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura - MAPA. O grupo de trabalho nº 5 (de Certificação) foi encarregado da discussão do assunto e da elaboração de propostas de normas não excludentes em relação aos processos de certificação participativa em rede. Deste processo resultou o encontro de Curitiba e a formação do grupo GAO (GAO, 2004).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA tem como missão e objetivo criar oportunidades para que, particularmente a agricultura familiar, alcance plena cidadania. O MDA é composto de algumas unidades, entre elas a Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, que tem por objetivo consolidar o conjunto das políticas para a agricultura familiar. Uma das suas principais políticas é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que considera a agricultura orgânica prioridade dentro de suas atividades (GAO, 2004). O MDA financiou a reunião de Curitiba, promovendo a formação do GAO.

A AAO – Associação de Agricultura Orgânica – faz parte do movimento orgânico brasileiro. Desde a origem comprometeu-se com a contestação ao modelo da agricultura quimificada, e, influenciada pela concepção da agricultura orgânica como um meio de capitalização da agricultura familiar marginalizada, buscou construir uma alternativa econômica para estes produtores (CARVALHO, 1999).

Em 2002, cerca de 70% dos produtores certificados pela AAO, eram agricultores familiares. Parte considerável destes desenvolvem horticultura, e comercializam através de empresas para o supermercado, ou de feiras do produtor. A AAOCert – Associação de Agricultura Orgânica Certificadora – é fruto do desenvolvimento do trabalho de

certificação desenvolvido inicialmente pela AAO. Foi juridicamente constituída em outubro de 2002 para fins de atendimento às normas nacionais e internacionais de gestão da qualidade. A AAOcert é uma sociedade civil sem fins lucrativos, cujo objetivo é promover a estruturação do mercado orgânico através da garantia ao consumidor da qualidade deste produto que incorpora também critérios de adequabilidade ambiental, justiça social, além de zelar pela credibilidade do sistema. Um dos objetivos explícitos em seu estatuto é o de garantir a adequação cultural e o acesso econômico à todos os agricultores familiares (ESTATUTO DA AAOcert., 2002). O movimento orgânico nacional, de forma geral, tem este mesmo objetivo.

A AAO busca uma construção mais participativa de seus processos de certificação. Participou do ENA, como uma forma de juntar forças com os demais membros do movimento orgânico brasileiro, por acreditar, mesmo tendo diferenças, partilhar de objetivos comuns e ser fundamental a integração do movimento nacional para se opor à tendência excludente da agricultura familiar orgânica, pelo mercado.

### 3. OBJETIVO

O trabalho tem por objetivo o estudo a partir de uma entidade do movimento orgânico - AAO – Associação de Agricultura Orgânica – dentro do GAO, mostrando como o marco organizacional e institucional nacional está sendo criado para manter a inserção da agricultura familiar no mercado orgânico.

### 4. HIPÓTESE

A hipótese é que a política pública quando viabiliza a participação de segmentos sociais excluídos e suas organizações, cria condições necessárias para um ambiente organizacional e institucional incluyente em consonância com a construção social necessária à sua efetiva implantação, e o empoderamento deste grupo de interesse específico.

### 5. MARCO TEÓRICO

Analisando as políticas públicas do governo brasileiro constatamos falhas sistemáticas no atendimento aos segmentos mais necessitados de auxílio. Clientelismo, corrupção, desvio de verbas, todos estes elementos mantêm um fosso permanente entre Estado e Sociedade, impedindo a criação de relações de confiança entre os atores sociais envolvidos (LIMA, 2004). Mas podemos considerar que, políticas públicas, que viabilizam a participação de segmentos sociais excluídos e suas organizações, criam condições necessárias para um ambiente institucional includente em consonância com a construção social necessária à sua efetiva implantação, e o empoderamento deste grupo de interesse específico.

Existem alguns autores considerados pioneiros na utilização do conceito que hoje é chamado de capital social, alguns dos mais importantes são: Pierre Bourdieu (1986), James Coleman (1988/90) e Robert Putnam (1993/93a/95/96), que em linhas gerais, definem capital social por sua função, incorporando uma variedade de relações presentes na estrutura social que facilitam ações dos indivíduos participantes dessa estrutura. O conceito, portanto, refere-se a relações entre pessoas, não necessariamente percebidas imediatamente, que favorecem o acesso a recursos presentes na sociedade.

Segundo Coleman (1990, p.302), capital social não é uma entidade singular, mas uma variedade de diferentes entidades que possuem duas características em comum: consistem em algum aspecto de uma estrutura social; e facilitam algumas ações dos indivíduos que estão no interior desta estrutura. A participação da sociedade na construção de processos sociais dá a este grupo o controle das ações deste processo. Desta maneira, o controle de grupos organizados faz com que este tenha mais direitos e benefícios e conseqüentemente uma parcela maior de poder nas decisões.

O capital social visa uma solução ao dilema da ação coletiva. Putnam (1993/96, p.178), procura explicar processos variados de cooperação com base em dois elementos básicos: forma de pressão e constrangimento, em suma, daquilo que em sociologia se chama – controle social. Por fim, Coleman e Putnam afirmam que capital social é um bem público e um conjunto de recursos de cuja apropriação depende em grande parte o destino de uma certa sociedade ou grupo organizado.

Segundo Portes (1998), a primeira análise sistemática do capital social foi realizada por Bourdieu (1986), que define o conceito como o agregado do atual ou potencial recurso

ligado à posse de uma forte rede social, de relações mais ou menos institucionalizadas de compromisso e reconhecimento mútuo. Os benefícios que revertem pela participação em um determinado grupo são tornados possíveis pelas bases da solidariedade. O capital social pode ser decomposto entre dois elementos: o primeiro deles seria o conjunto das próprias relações que permitiriam aos indivíduos reivindicar os recursos comuns aos participantes; o segundo, a quantidade e qualidade dos recursos. Apesar de enfatizar a intercambialidade das diferentes formas de capital (econômico, cultural e social), o capital econômico (trabalho humano acumulado) seria a base dos outros capitais. Entretanto, existira uma circularidade em que, a partir do capital social, os atores podem ter acesso direto a recursos econômicos (através de acesso privilegiado a mercados, pelo acesso à informação) e aumentar seu capital cultural. Todavia ele é pensado, primariamente, como capital econômico. Coleman (1988), examinou algumas formas que o capital social assumiria: obrigações e expectativas; confiabilidade das estruturas; canais de informação e normas sociais. As obrigações e expectativas constituem o relacionamento entre os indivíduos e podem ter uma analogia com o capital financeiro.

Um outro elemento importante na formação do capital social é, segundo Coleman (1990), normas de reciprocidade, que resultam em confiança, presentes nos processos de socialização e das sanções implícitas ou explícitas nesses processos. Essa interiorização de normas de reciprocidade ou, para utilizar o termo salientado por Granovetter (1995), *embeddedness* (que numa tradução literal, é algo encravado, fixado, firmemente estabelecido) permeia as relações econômicas, situação pouco alterada com a modernização ou racionalização das sociedades modernas. Ou seja, as relações sociais, antes (ou mais que) os arranjos institucionais ou a moralidade generalizada, seriam as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica. Essa confiança explicaria a maioria das transações econômicas, as quais pressupõem o conhecimento prévio dos parceiros e a observância de regras morais entre eles, transferindo o direito de controle da ação de um ator para outros.

Segundo Coleman (1990), nas relações de confiança, existem, pelo menos, duas partes: aquele que deposita e aquele que forma a confiança. Coleman assume ambos serem dotados de propósitos, tendo como objetivo a satisfação de seus interesses imediatos, sejam quais forem. O estabelecimento da confiança permite uma ação da parte do

depositário da confiança que não teria sido possível do contrário, é a produção de atividades mutualistas que o capital social pode gerar na provisão de bens escassos e deste modo, promover políticas públicas voltadas ao interesse desse próprio grupo. Coleman também argumenta que o estabelecimento da confiança envolve colocar recursos nas mãos de partes que os usarão para seu próprio benefício, para o benefício do formador de confiança ou ambos. Quanto maior o relacionamento com relação ao formador de confiança, maior o benefício que o que deposita a confiança deseja deste relacionamento e mais confiável o depositário será. Esse relacionamento de confiança entre o grupo serve para o fortalecimento do próprio grupo. Abramovay (2003, p.88), salienta que a acumulação de capital social é um processo de aquisição de poder.

Essa relação dos atores dentro da estrutura da rede social pode facilitar relações com o Estado, desde que exista um objetivo comum que os una. Na esfera da política pública, quanto mais o Estado percebe que o grupo organizado viabiliza seus interesses (normas de reciprocidade), o grupo terá maior participação nas decisões resultado de relações de confiança entre as partes. Esse processo também é permeado por pressões e constrangimentos, de estabelecimento de regras mais claras no funcionamento do aparelho do Estado.

Em síntese, relações de confiança são trabalhadas na forma de pressão e constrangimento, é resultado de regras de reciprocidade tendo como objetivo a satisfação imediata dos interesses da rede social. Esse processo de controle social pressupõe o conhecimento prévio dos parceiros e a observância de regras éticas entre eles. Esses elementos geram a confiança necessária para a criação do capital social a partir de um grupo, fortalecendo-o. A partir do fortalecimento da rede social, essa relação pode se estender ao Estado, gerando relações de confiança resultando em benefícios para todos os atores.

## 6.METODOLOGIA

A metodologia se baseia na concepção do processo de construção da confiança entre os atores dentro do GAO, através da observação de troca de regras de reciprocidade dentro do grupo, de relações de “pressão e constrangimento” considerando o atendimento dos

interesses imediatos da AAO, ao longo do processo de construção da relação de confiança. Em uma primeira abordagem será considerado o processo interno do GAO, a partir da perspectiva da relação com a AAO. Na segunda o enfoque será a relação do GAO com o MDA. A análise também visa verificar a participação do grupo GAO na formação da política pública de produtos orgânicos, o processo de construção coletiva, e a formação do empoderamento do grupo, verificando os resultados gerados e o que está em andamento para garantir a inclusão da agricultura familiar nessa política pública.

## 7. POLÍTICA NACIONAL PARA INCLUSÃO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR ORGÂNICA

Depois do ENA, foi convocada uma reunião em Curitiba/PR - o I Encontro Nacional de Agricultura Orgânica – I ENGAO – para avaliação das Instruções Normativas 007/1999 e 006/2002 do MAPA, em outubro de 2002. Contou com a participação de representantes de organismos certificadores, de órgãos governamentais estaduais, Associações e empresas não governamentais e particulares, de diferentes Estados do Brasil, totalizando 28 participantes. O evento contou principalmente com o apoio financeiro do Ministério do Desenvolvimento Agrário –MDA<sup>4</sup>, fato importante para a viabilização do evento. Desta reunião surgiu o Grupo de Agricultura Orgânica - GAO com o grupo eletrônico de discussão ([orgânica@grupos.com.br](mailto:orgânica@grupos.com.br)), que tem como objetivo discutir a regulamentação da agricultura orgânica e a inserção da agricultura familiar no quadro institucional do setor. Criou-se o compromisso, por parte de todas as entidades presentes, de caminhar juntos com a proposta de alteração do projeto de lei 659/ 99 - PL 14. Neste primeiro encontro, também discutiu-se a importância para construção do consenso, a partir do respeito às diferenças. Foi decidido pela solicitação de estancamento do processo de credenciamento das certificadoras, pelo MAPA, devido ao caráter excludente da IN006 em relação a alguns sistemas de certificação<sup>5</sup>. Isto levou a duas formas distintas de compreensão sobre o encaminhamento da documentação pelas certificadoras ao Colegiado

---

<sup>4</sup> O MDA afirma que para o crescimento do país, a produção orgânica é positiva tanto no ambiente microeconômico, englobando o desenvolvimento de produtos locais e a manutenção dos recursos na economia da região, como no ambiente macroeconômico. (maiores detalhes ver: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br))

Estadual. De um lado a AAOcert, entendeu que a decisão não impedia as certificadoras de encaminhar sua documentação para o processo de credenciamento por auditoria enquanto paralelamente buscava avaliar como poderia ampliar a participação do produtor no processo, construindo seu processo de certificação participativa. De outro, várias entidades do movimento compreendendo que a solicitação ao MAPA de suspender o processo de credenciamento implicava também na suspensão, por parte das certificadoras, da entrega da sua documentação.

Evidências nas mensagens do GAO mostram a desconfiança do grupo em relação a AAO. <sup>6</sup> O motivo foi a entrega da documentação pela AAOcert e uma manifestação da AAO favorável a este encaminhamento. Isto gerou um clima de que a AAO não estava caminhando junto com o grupo. A Presidente argumentou que a AAO estava em uma situação impar dentro do movimento, pois apesar de ter caminhado tão profundamente no caminho da auditoria e de todo o seu esforço na implantação de seu sistema de qualidade, estava sendo crescentemente excluída pelo mercado em função de não ter o reconhecimento internacional. A solicitação de suspensão dos procedimentos no MAPA afetava-a de forma muito profunda e a entrega da documentação poderia talvez aliviar esta situação. Isto não impediu a AAO de compactuar com a decisão do grupo de pedir o estancamento do processo de credenciamento das certificadoras pelo MAPA. Isto porque estava buscando, compartilhando com os demais, uma nova opção para inserção dos produtores familiares no mercado, apesar de continuar a seguir pelo caminho da certificação por auditoria. Enfatizava que o objetivo que norteia a AAO é o mesmo que o do grupo. Este processo de pressão e constrangimento, de ação demonstrativa do interesse da AAO<sup>7</sup> de conhecer mais de perto os procedimentos da certificação participativa em rede e de construir um caminho de aproximação gradativa<sup>8</sup>, leva a uma aceitação da AAO no GAO, que vai gradativamente melhorando.

---

<sup>5</sup> documento elaborado por Ricardo Javier Reigosa, ROSA, R. Movimento de Agricultura Organica. disponível em: [organica@grupos.com.br](mailto:organica@grupos.com.br) em 19/10/2002.

<sup>6</sup> MENEGUELI, H. Movimento de Agricultura Organica. Disponível em: [organica@grupos.com.br](mailto:organica@grupos.com.br) em: 28/10/2002.

<sup>7</sup> TOLEDO, A .A .G.F. Movimento de Agricultura Orgânica. Disponível em: [organica@grupos.com.br](mailto:organica@grupos.com.br) acesso em: 30/10/2002

<sup>8</sup> CARVALHO, Y.M.C..Movimento de Agricultura Orgânica. Disponível em: [organica@grupos.com.br](mailto:organica@grupos.com.br) acesso em: 30/10/2002

Esse conflito ressurgiu com a proposta de um projeto de capacitação pela certificadora Sapucaí, para construção do processo da certificação por auditoria<sup>11</sup>. A AAO com sua documentação pronta para ser entregue ao Colegiado formulou outra proposta, devido a proposta anterior não contemplar a certificação participativa e não atender aos interesses imediatos da AAO, não havendo, portanto, consenso<sup>12</sup>. Segundo a AAO, existiam 4 grupos de certificadoras no GAO: o primeiro as que têm ISO 65 e reconhecimento internacional (Ex: IBD, OIA, ECOCERT, etc); o segundo as que com esforço próprio construíram seus processos internos de certificação por auditoria e estão em vias de finalizá-los mas tem interesse na CPR (Ex: AAO e FMO); o terceiro grupo é semelhante ao segundo, mas tendo percorrido menos o caminho para construção do seu processo de certificação por auditoria e com interesse em construir de imediato um processo alternativo (Sapucaícert, Chão Vivo, ABIO, ANC, etc...) e por último, o quarto grupo é o da certificação participativa em rede (Rede Ecovida). Segundo a AAO o programa de capacitação proposto atenderia somente ao grupo 3 não respeitando as individualidades e especificidades dos demais grupos (2 e 4)<sup>9</sup>. Esse período finalizou com a argumentação da AAO sobre a razão de estar no grupo. A confiança maior do grupo só é identificável após o III ENGAO<sup>9</sup>.

O segundo Encontro Nacional do Grupo (II ENGAO) foi realizado em Campinas/SP, nas dependências da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento de São Paulo, em maio de 2003. Como resultado do encontro, foi elaborado e encaminhado ao Senador Aelton Freitas PL/MG (presente à abertura do evento) um substitutivo ao Projeto de Lei, a ser apresentado na Comissão de Assuntos Sociais do Senado e trâmites posteriores até sua aprovação na forma de Lei Orgânica Brasileira (Lei 10.831 de 23/12/2003). Neste encontro, foram também criados subgrupos de trabalho destinados à elaboração de uma proposta para regulamentação do Projeto de Lei de Agricultura Orgânica encaminhado, antecipando um trabalho que, tradicionalmente, é iniciado com a publicação da matéria. Foram formados três subgrupos com as seguintes incumbências: elaboração das normas técnicas, estruturação dos processos de certificação e credenciamento e o ordenamento jurídico-

---

<sup>11</sup> PEDINI. Movimento de Agricultura Orgânica. Disponível em: [organica@grupos.com.br](mailto:organica@grupos.com.br) em: 21/02, 06/03/2003.

<sup>12</sup> CARVALHO, Y.M.C. Movimento de Agricultura Orgânica. Disponível em: [organica@grupos.com.br](mailto:organica@grupos.com.br) em: 28/02/2003.

institucional da produção orgânica. Durante este encontro, o clima de desconfiança com relação a AAO ainda era presente.

Durante o III ENGAO que ocorreu em Jaguariúna – SP – em setembro de 2003, ocorreu o I Encontro Nacional do subgrupo de certificação participativa em rede – CPR. Estabeleceram-se os princípios, objetivos, estratégias e desafios da CPR. Foram elaboradas as linhas mestras de um projeto para discussão e harmonização de conceitos, linguagens e práticas da CPR a ser submetido para financiamento ao MDA. Criou-se também um grupo eletrônico específico para a discussão deste subgrupo. O encontro contou com a participação de 40 pessoas e foi organizado localmente pela Associação de Agricultura Natural de Campinas - ANC com o apoio da Empresa de Pesquisa Agropecuária - PESAGRO, e contando primordialmente com recursos financiados pelo MDA (GAO, 2004). A AAO e a AAOcert participaram do grupo de CPR juntamente com todas as pequenas certificadoras por auditoria do Sudeste, além da Rede Ecovida, da ESPLAR do Ceará e a ACS Amazônica do Acre.

Mais uma vez, durante o III ENGAO, ocorreu um clima de conflito, de divisão, com relação à tramitação do PL-14 em junho devido à quebra do acordo estabelecido no II ENGAO de apoio ao texto encaminhado ao Senador Aelton Freitas. Configurou-se uma forte distinção entre o grupo reunido na certificação participativa e os membros da Associação das Empresas de Comercialização Orgânica –AECO, participantes do GAO. Mais uma vez, esforços de consenso foram estabelecidos para o fortalecimento do movimento nacional. Ainda no III ENGAO foi decidido fortalecer os colegiados, uma estratégia para buscar alargar o tempo necessário para proposição de texto alternativo das INs 006 e 007 reduzidos pelos problemas com a rotulagem. Fato importante para demonstrar mudança na confiança do grupo em relação a AAO foi a deliberação do grupo para que a Presidente da AAO participasse do grupo de articulação que se reuniria na Biofach América Latina (feira de produtos orgânicos) para construir a alternativa de encaminhamento da revisão das INs 006 e 007 junto ao MAPA e também de articular e organizar uma audiência com o Ministro da Agricultura. Foi a primeira vez que o grupo deu um papel de relação externa a AAO. Este fato pode ser visto como um indicador da redução da situação de conflito e aumento da confiança do grupo na AAO <sup>9</sup>. A audiência com o ministro foi realizada na Delegacia Federal do MAPA, em São Paulo, em 30/10/2003.

A audiência definiu quatro assuntos principais: histórico do movimento, rotulagem de produtos fiscalizados pelo MAPA, colegiados e câmara setorial. As evidências são de que o grupo caminhava em consenso e harmonia em todos os assuntos da audiência. Havia somente dúvidas sobre a necessidade da existência de uma Câmara Setorial e se esta não enfraqueceria os Colegiados. Foi proposta também, uma discussão dentro do GAO para a proposta de configuração da câmara <sup>9</sup>.

No dia 23 de dezembro de 2003 é aprovada a Lei 10.831 que rege a produção orgânica brasileira. O texto da Lei proposto no II ENGAO foi aprovado quase que na íntegra. Alguns dos atores do GAO estavam em reunião em Curitiba e depois seguiram a Brasília para acompanhar a votação. O clima comemorativo era percebido entre os membros do GAO. Com a aprovação, no fim do ano de 2003, formaram-se vários subgrupos com objetivo de trabalhar a regulamentação da lei. A AAO ficou envolvida com o de certificação participativa em rede, com a coordenação do grupo de justiça social<sup>10</sup>, e participa em diversos outros sub-grupos.

O II Encontro Nacional de CPR deu-se em Brasília em março de 2004. Tratou-se da primeira etapa financiada do projeto aprovada pelo MDA para construção da Rede Nacional de CPR e seu marco legal, a ser regulamentado com base na lei aprovada. Houve também reunião do grupo de CPR com a secretaria executiva do GAO para definir cronograma de grupos de trabalho para, em consonância com o MAPA, desenvolver os diversos aspectos da regulamentação da Lei de produção orgânica. Um grupo fez contato em diversos Ministérios particularmente no MAPA. Elabora-se projeto para complementar os recursos do MDA, nos trabalhos de regulamentação da Lei. Identifica-se novo ponto de constrangimento e pressão expresso pela necessidade de incluir no projeto uma demanda específica à transição da certificação por auditoria para a participativa principalmente e/ou exclusivamente pela AAO. Este processo segue em andamento.

O perfil do grupo GAO é heterogêneo e abrange membros de todas as vertentes de agricultura orgânica e das regiões do país. A importância desses encontros foi de buscar formas alternativas para garantir a inserção da agricultura familiar no mercado orgânico, respeitando as diferenças de cada entidade que os representa. A certificação participativa

---

<sup>9</sup> CARVALHO, Y.M.C. Movimento de Agricultura Organica. Disponível em: [organica@grupos.com.br](mailto:organica@grupos.com.br) em: 1,5, 26/03, 11/10/ 2003.

<sup>10</sup> FONSECA, M.F. Movimento de Agricultura Orgânica. Disponível em: [organica@grupos.com.br](mailto:organica@grupos.com.br) acesso em: 10/10, 23/12/2003.

em rede, praticada pela Rede Ecovida, é uma alternativa em estudo para viabilizar a produção orgânica familiar.

O custo para que todos os membros do grupo se encontrassem era muito alto, principalmente, para as entidades menores e localizadas fora do eixo sul-sudeste. O papel do MDA, dando apoio financeiro aos eventos, foi fator importante da construção inovadora desta política pública, o que viabilizou a participação de segmentos sociais e de suas organizações buscando garantir a possível criação das condições necessárias para um ambiente organizacional favorável à agricultura familiar orgânica, grupo de interesse nos trabalhos do MDA.

## 8. A CONSTRUÇÃO DO QUADRO INSTITUCIONAL

A Lei Brasileira de produtos orgânicos (Lei 10.831), foi um dos resultados gerados desse processo de construção social. A Lei foi aprovada no dia 23 de dezembro de 2003 e foi resultado do texto proposto no II ENGAO, que foi aprovado quase que na íntegra. Foi um processo de construção participativa. A principal contribuição desse processo foi o reconhecimento da existência de vários tipos de certificação no Brasil, principalmente a certificação participativa em rede – CPR, importante contribuição para inserção do público a ser atendido. CPR foi reconhecida devido ao fato de ser mais apropriada culturalmente a este agricultor, por outro lado, é excludente porque seu custo é altíssimo e dependente de uma forte rede de extensão rural. Formulações de propostas para sua implantação estão sendo elaboradas.

O artigo terceiro da lei também considera que para fins de comercialização direta aos consumidores, por parte dos agricultores familiares, inseridos em processos próprios de organização e controle social, previamente cadastrados junto ao órgão fiscalizador, a certificação será facultativa, uma vez assegurado aos consumidores e ao órgão fiscalizador a rastreabilidade do produto e o livre acesso aos locais de produção ou processamento. Propostas estão sendo elaboradas para integrar o poder público com o movimento orgânico nacional para a regulamentação deste artigo da Lei (CARVALHO, 2004a).

A formação da Câmara Setorial de Agricultura Orgânica - CSAO – constituída em março de 2004, também faz parte da construção do ambiente institucional. Na audiência

com o Ministro, discutiu-se nomes e envio de representantes. A CSAO é constituída de representantes do setor privado e do governo federal. A constituição é paritária. 15 representantes do setor público e 15 do setor privado e sociedade civil. O GAO tem acento na CSAO com membro titular e suplente. A composição da CSAO ainda não está definida por completa, sendo até agora 3 membros do GAO no setor público e 5 no setor privado, cada um representando uma região do país. A composição também representa o mercado destes produtos e o agronegócio com 2 membros e os consumidores com um membro do GAO. A agricultura familiar também está representada pela presença do MDA na CSAO. A CSAO terá como atribuição, debater os problemas do setor e, propor políticas públicas para torná-lo mais eficiente e competitivo nos mercados interno e externo. Documentos pesquisados afirmam que a discussão sobre a representatividade do GAO não foi um processo democrático dentro do grupo. Era necessário buscar representantes com abrangência nacional formalmente constituída. A Presidente da AAO reconheceu no processo de decisão da participação das entidades como sendo de caráter político, sendo que a câmara tem como função representar a heterogeneidade do grupo, e verificou-se a não representação do Estado de São Paulo. Após esta manifestação, houve manifestação de várias pessoas, representativas da diversidade do grupo, sobre a indicação da AAO para a câmara. O grupo, mais vez, passou por um processo de pressão e constrangimento<sup>13</sup>. A prática democrática dentro do grupo foi admitida como necessária e com necessidade de aperfeiçoamento<sup>14</sup>.

## 8. CONCLUSOES

O fortalecimento da rede nacional de certificação participativa e a crescente inclusão da AAO na rede foram uma vitória devido ao compromisso e reconhecimento mútuo de que é necessário caminhar junto. Foi um processo de esforço de prática democrática, do exercício da participação cada vez maior no processo de uma construção social.

---

<sup>13</sup> CARVALHO, Y.M.C. Movimento de Agricultura Orgânica. Disponível em: [orgânica@grupos.com.br](mailto:orgânica@grupos.com.br) acesso em: 15- 17/12/ 2003.

<sup>14</sup> LEITE, R.M. ARL, Valdemar. Movimento de Agricultura Orgânica. Disponível em: [orgânica@grupos.com.br](mailto:orgânica@grupos.com.br) acesso em: 17-19/12/2003.

De acordo com a análise da pesquisa, a cooperação dos atores apesar da sua heterogeneidade, levaram, por meio do controle social, ao fortalecimento do grupo e adquirisse mais poder político na formulação da política de orgânicos no Brasil. A atuação da AAO fez com que o grupo trabalhasse as diferenças levando a um nível de confiança maior ao longo do tempo analisado. Do fortalecimento do grupo resultam contribuições importantes para o marco organizacional e institucional da produção orgânica brasileira construída a partir das reflexões do movimento para garantir a construção de um mercado diferenciado.

A aprovação da Lei 10.831 mostrou a inserção dos vários tipos de certificação, e principalmente, a certificação facultativa e a CPR para inserção da agricultura familiar no ambiente institucional. O reconhecimento da existência de vários tipos de certificação só foi possível por meio da formação da rede social: GAO e da ampla discussão que ocorreu no IIENGAO, particularmente. A formação de Grupos de trabalho para formular a regulamentação da lei, particularmente no que se refere a certificação participativa, está recebendo apoio financeiro através do MDA e provavelmente irá também contar com o apoio do MAPA. A criação da CSAO teve como objetivo a representatividade da heterogeneidade do movimento orgânico nacional. A composição busca a representatividade da agricultura brasileira de uma forma geral. As especificidades de cada região foram contempladas, exceto pelo que diz respeito a representação da agricultura familiar do Estado de São Paulo.

Concluindo, podemos afirmar que a construção coletiva para inserir a agricultura familiar no mercado orgânico está sendo criada e que a formação do GAO com a composição de diferentes atores excluídos do processo de formação de políticas públicas mas com objetivos comuns, viabilizou o próprio grupo a ter condições para este quadro organizacional e institucional incluído para futuras implantações. O processo de pressão e constrangimento, da AAO junto ao GAO, e deste junto ao MDA, e na direção oposta, levou ao fortalecimento do grupo fortalecendo essa relação por meio de interesses imediatos conquistados, proporcionando um maior poder de decisões nas políticas públicas. Apesar de todas essas conquistas, verificou-se uma falta de conhecimento entre as entidades pertencentes ao grupo, resultando no estranhamento e falta de confiança entre os

atores do grupo GAO, sugerindo a necessidade de continuidade deste processo para maior troca de informação e aumento do nível de confiança.

## BIBLIOGRAFIA

- AAO Estatuto da AAO certificadora. São Paulo, 8p.2002.
- ABRAMOVAY, R O Futuro das Regiões Rurais. Porto Alegre. Ed. Da UFRGS, 149p. 2003.
- BOURDIEU, Pierre The forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. (ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. New York:Greenwood Press.1986.
- CARVALHO, Yara M. Chagas. O Desenvolvimento Social: novas perspectivas internacionais? Informações Econômicas, São Paulo, v.26, n.4, pp.66-68, abr. 1996.
- \_\_\_\_\_. Agricultura orgânica e regulação social. IN:AMBROSANO, Edmílson. Porto Alegre. 1999.
- \_\_\_\_\_. & KUHN, Vera Lucia. Agricultura Familiar no Estado de São Paulo: política e condições econômicas. Informações Econômicas, São Paulo, v.29, n.8, pp.15-51, ago.1999.
- \_\_\_\_\_. Agricultura orgânica e o Comércio Justo. IN: **Adubação verde para a agricultura orgânica: dia de campo**.AMBROSANO et al. (org.) Piracicaba, Gráfica e Editora de Gaspari, 168p.2000.
- \_\_\_\_\_. Agricultura Orgânica e agricultura familiar. – IN: **V IESAV - Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP**. Florianópolis, 20-23 maio. 2002.Anais CD ROM.
- \_\_\_\_\_. A agricultura orgânica e o comércio justo. IN: **CC&T**. Embrapa, v19, nº 2, maio/ago. 2002a
- \_\_\_\_\_. “Seminário: Consumo Sustentável: O impacto no Meio Ambiente dos atuais padrões de produção e consumo”. Revista IDEC, (em publicação).2002b
- \_\_\_\_\_. Proposta do Movimento Orgânico Nacional para Regulamentação do Mercado. (online) disponível. <http://www.iea.sp.gov.br> .capturado 18/08/2003.
- \_\_\_\_\_. O papel do movimento orgânico na regulação do mercado. (online) disponível <http://www.iea.sp.gov.br> Capturado 16/03/2004a.
- \_\_\_\_\_. Construindo Solidariedade no Movimento Orgânico. IN: **Faces do Brasil**. São Paulo. 2004b.
- COLEMAN, J.S. Foundations of Social Theory, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, caps. 2-6, 9-11, 13-17, 29, pp 27-144, pp. 197-299, pp.371-465, pp.769-785.1990.
- \_\_\_\_\_. Social capital in the creation of human Capital. **American Journal of Sociology**, vol. 94, supplement. 1988.
- DAROLT, M.R. Agricultura Organica: inventando o futuro. Londrina: IAPAR, 250p.2002.
- GRUPO DE AGRICULTURA ORGÂNICA (GAO). Desenvolvido pelo Portal Orgânico Comunicações, 2000-20004. disponível em: <http://www.sitiodogao.com.br> . acesso em:

- 22 março.2004.
- GRANOVETTER, Mark Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, vol. 91, n. 3, nov. 1985.
- IFOAM Social Agenda for Organic Agriculture. [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org) : set.2003.
- LIMA, Jacob Carlos A teoria do capital social na análise de políticas públicas. Paraíba, set/2001. disponível em: <http://www.geocities.com/ptreview/17-lima.html> acesso em:20 março.2004.
- LOURY, Glenn Intergenerational transfers and the distribution of earnings. **Econometrica**, n. 49.1981.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO–MDA s/l, s/d. disponível em: <http://www.mda.gov.br> acesso em: 21 março.2004.
- PIANNA, Airton Agricultura Orgânica: a subjacente construção de relações sociais e saberes. **Dissertação de Mestrado**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.1999.
- PLANETA ORGÂNICO Historia da Agricultura Orgânica: algumas considerações. S/l, s/d. disponível em: [www.planetaorganico.com.br](http://www.planetaorganico.com.br) acesso em: 12 jan.2004.
- PORTES, Alexandro Social capital: its origins and applications in modern sociology. **Annual Review of Sociology**. 1998.
- PUTNAM, Robert D Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press. 1993.
- \_\_\_\_\_ The prosperous community: social capital and public life. **The American Prospect**, n. 13.1993a
- \_\_\_\_\_ Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**.1995.
- \_\_\_\_\_ The strange disappearance of civic America. **The American Prospect**, n. 24. 1996.
- YUSSEFI, M; Willer, H. (Ed) Organic Agriculture World Wide: statistics and Future perspective. Tholey-Theley: IFOAM. 2003.