UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

CLARA RIBEIRO CAMARGO

**SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTIA NA AGRICULTURA ORGÂNICA
BRASILEIRA: AÇÃO COLETIVA E CONSTRUÇÃO DE REDES DE
CONHECIMENTO AGROECOLÓGICO**

SÃO PAULO

2015

CLARA RIBEIRO CAMARGO

**SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTIA NA AGRICULTURA ORGÂNICA
BRASILEIRA: AÇÃO COLETIVA E CONSTRUÇÃO DE REDES DE
CONHECIMENTO AGROECOLÓGICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM)
da Universidade de São Paulo para a obtenção
do título de mestre em Ciência Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Beduschi
Filho

Versão corrigida

(Versão original disponível na biblioteca da Unidade que aloja o programa e na Biblioteca Digital de Teses e
Dissertações da Usp)

SÃO PAULO

2015

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Camargo, Clara Ribeiro.

Sistemas participativos de garantia na agricultura orgânica brasileira: ação coletiva e construção de redes de conhecimento agroecológico./ Clara Ribeiro Camargo; orientador : Luiz Carlos Beduschi Filho. – São Paulo, 2015.

175 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo

1. Políticas públicas. 2. Agroecologia. 3. Certificação. I. Título

FICHA DE APROVAÇÃO

Clara Ribeiro Camargo

SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTIA NA AGRICULTURA ORGÂNICA
BRASILEIRA: AÇÃO COLETIVA E CONSTRUÇÃO DE REDES DE CONHECIMENTO
AGROECOLÓGICO

Dissertação apresentada ao Instituto de
Energia e Ambiente para a obtenção do título
de Mestre em Ciência Ambiental.

Aprovado em

Banca examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

DEDICATÓRIA

A todos os agricultores e a todas as agricultoras que produzem alimento pro corpo e pra alma e aos que acreditam em um mundo mais justo e mais conectado com a Natureza. Que a Ciência seja uma ferramenta para um planeta melhor e não um fim em si mesma!

AGRADECIMENTOS

Realizar essa pesquisa foi desbravar roças nunca dantes conhecidas. Foi conhecer realidades distantes e, ao mesmo tempo, me aproximar mais daqueles que produzem alimentos, a forma mais bonita de ver a ação sutil e intensa da natureza. Por isso, essa pesquisa foi muito transformadora, por compreender a batalha diária que é estar no campo produzindo alimentos quando se tem por ideologia utilizar a base de recursos natural disponível e as relações sociais locais. No entanto, a cada conversa, a cada visita percebi o quanto esses agricultores são abertos a pessoas novas, à escuta, à prosa, à viola e à mão na terra.

A observação participante me deu essa visão de que por meio das plantas, nos aproximamos do ser humano e que isso é de uma grande riqueza! Por isso, agradeço imensamente a tod@s agricultores que abriram suas porteiras para me receber de braços e cozinhas abertas.

Agradeço ao Beduschi que me ensinou a fazer perguntas e buscar respostas a elas. Como dizia Guimarães Rosa, na vida, o que aprendemos mesmo é a sempre fazer maiores perguntas. E esse foi um grande aprendizado do mestrado.

A todas as pessoas que acreditam na viabilidade dos SPGs e que abriram as portas para eu poder conhecer mais de perto esse mundo: ao Diego, ao Romeu e ao Otávio, da ANC, à Débora, ao Pedro, Luciana e à Maria da Associação Biodinâmica, ao Luiz Henrique da ABIO, à Aloísia, ao Luizinho e ao Paulo da Orgânicos Sul de Minas, ao Bellé e ao Laércio, da Rede Ecovida e a tod@s aqueles que de alguma forma me ajudaram a construir essa visão, minha eterna gratidão.

Aos amigos do Instituto Giramundo, de Botucatu, que me fazem crer que a agroecologia é possível, meu muito obrigada: Bia, Rodrigo, Marcelo, Manuela, Anna, Thiago, Sofia, Gabriela, Fábio e Alexandre.

À Carol e ao Antônio, pessoas que encontrei ao longo da pesquisa que me ajudaram muito a refletir sobre os SPGs e a agricultura orgânica e a fazer pesquisa com a ajuda de outros olhares e pensares.

Aos professores e funcionários do IEE que trabalham diariamente para melhorar o programa e construir conhecimento interdisciplinar em um ambiente totalmente voltado para a divisão do pensamento.

Aos amigos do PROCAM e do PPGE com quem compartilhei diversas reuniões, mutirões, conversas e debates profundos sobre a função da Universidade, do conhecimento e de formas de fazer pesquisa que sejam além da relação sujeito – objeto. Agradecimentos especiais ao

Joaquim, Henrique, Juliana, Fernanda, Laize, Alice e a todo pessoal do Criando Terra no IEE que plantou a semente, literalmente, para construir conhecimento que dialoga com a prática e com as relações humanas.

Ao Lucas que me possibilitou vivenciar a agricultura de forma mais real.

Agradeço à CAPES que possibilitou as ferramentas financeiras para a realização desta pesquisa.

Por fim, agradeço aos meus pais Ayrton e Vânia que sempre me mostraram a importância da alimentação e da proximidade com a terra e aos meus irmãos João, Anna, Francisco e Higina pelas histórias, poesias, plantios, comidas e risadas compartilhadas.

EPÍGRAFE

Árvore

Manoel de Barros

Um passarinho pediu a meu irmão para ser sua árvore.
Meu irmão aceitou de ser a árvore daquele passarinho.
No estágio de ser essa árvore, meu irmão aprendeu de
sol, de céu e de lua mais do que na escola.
No estágio de ser árvore meu irmão aprendeu para santo
mais do que os padres lhes ensinavam no internato.
Aprendeu com a natureza o perfume de Deus.
Seu olho no estágio de ser árvore aprendeu melhor o azul.
E descobriu que uma casca vazia de cigarra esquecida
no tronco das árvores só serve pra poesia.
No estágio de ser árvore meu irmão descobriu que as árvores são vaidosas.
Que justamente aquela árvore na qual meu irmão se transformara,
envaidecia-se quando era nomeada para o entardecer dos pássaros
E tinha ciúmes da brancura que os lírios deixavam nos brejos.
Meu irmão agradecia a Deus aquela permanência em árvore
porque fez amizade com muitas borboletas.

Camargo, Clara Ribeiro. **Sistemas participativos de garantia na agricultura orgânica brasileira: ação coletiva e construção de redes de conhecimento agroecológico**, 2015. 175 f.: Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RESUMO

A regulação pública da agricultura orgânica no Brasil instituiu três formas de avaliar a qualidade orgânica, inserindo os Sistemas Participativos de Garantia (SPGs) no mesmo patamar que a certificação por auditoria. Todavia, este processo não foi isento de conflitos e, justamente por isso, o objetivo desta pesquisa foi compreender porque o Estado brasileiro reconhece esse formato de avaliação da qualidade orgânica que prescinde de uma terceira parte isenta, como as certificadoras por auditoria, se a literatura econômica clássica aponta para essa necessidade. A hipótese defendida e corroborada é que o Estado reconhece os SPGs no mesmo patamar que a certificação por auditoria porque a rede de gestores públicos e sociedade civil, articulada ao redor deste tema, conseguiu convencer seus interlocutores de que os mecanismos participativos de avaliação da conformidade (visitas de pares, visitas de verificação, reuniões) são capazes de atestar a qualidade orgânica dos produtos. Os argumentos que esta rede utiliza para persuadir suas audiências são de duas naturezas: por um lado, o alto custo da certificação por auditoria, causada pela obrigação de seguir os padrões da ISO 65, exclui parcela significativa dos agricultores familiares. Por outro, demonstram que existem outras formas de atestar a qualidade dos produtos, historicamente conhecidas, que reduzem as assimetrias de informação entre produtor e consumidor, em especial aquelas que se fundamentam prioritariamente no controle social. A metodologia utilizada foi a observação participante em fóruns paritários entre governo e sociedade civil, em encontros do Fórum Brasileiro de SPGs e em visitas, reuniões e mutirões nas propriedades de agricultores membros de redes dos cinco primeiros SPGs cadastrados no MAPA: ANC, ABD, Rede Ecovida, ABIO e Orgânicos Sul de Minas, além de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos e membros da sociedade civil que participaram do processo de construção da normativa. As conclusões indicam que a participação em redes de SPGs tende a fortalecer processos sociais complexos que vão além da certificação, como a construção e ampliação de mercados solidários, a criação de estratégias comunitárias de uso de material genético, como bancos e feiras de trocas de sementes e mudas, o aumento do acesso a alimentos por conta das trocas de espécies realizadas entre os agricultores e a redução de custos de produção, quando da contratação coletiva de técnicos ou pelo uso das visitas como instrumento de assistência técnica rural. No entanto, verifica-se que a tentativa do Estado em expandir esse sistema para mercados internacionais gera necessidade de controles mais rígidos por conta do distanciamento entre produtor e consumidor, o que burocratiza e aproxima os SPGs da certificação por auditoria. Por outro lado, o fortalecimento das redes de SPGs pode viabilizar o alcance das políticas públicas no meio rural, como por exemplo, os programas de aquisição de alimentos – PAA e PNAE, entre outros. Importante registrar a abertura que este tema tem para novas pesquisas e abordagens, avaliando a sua sustentabilidade no tempo e no espaço e a sua capacidade de ampliação da qualidade da vida no campo.

Palavras-chave: Agroecologia; Certificação; Participação; Políticas Públicas

Camargo, Clara Ribeiro. **Participatory Guarantee Systems at Brazilian organic agriculture: collective action and construction of agroecological knowledge networks**, 2015. 175 f.: Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ABSTRACT

Public regulation of organic agriculture in Brazil instituted three ways to evaluate the organic quality, inserting the Participatory Guarantee Systems (PGS) at the same level as certification by audit. However, this process was not without conflict, and so on, the objective of this research was to understand why the state recognizes this format of the organic quality assessment that dismisses an exempt third party, such as certification by audit, whether the classical economic literature points to that need. The hypothesis defended and supported is that the state recognizes the PGS at the same level as certification for audit because the network of public officials and civil society, articulated around this theme, managed to convince their interlocutors that the participatory mechanisms of conformity assessment (peer visits, verification visits, meetings) are able to attest the quality of organic products. The arguments that the network uses to persuade your audience are of two kinds: first, the high cost of certification by audit, caused by the obligation to follow the ISO 65 standards, excludes significant portion of family farmers. On the other, it shows that there are other ways to certify the quality of products, historically known that reduce information asymmetries between producer and consumer, especially those that are primarily grounded in social control. The methodology used was participant observation in forums parity between government and civil society, at the Brazilian Forum of PGS meetings and visits, meetings and task forces on the properties of the farmer members of networks of the first five registered PGS in Ministry of Agriculture: ANC, ABD, Network Ecovida, ABIO and Organics Sul de Minas, and semi-structured interviews with public officials and members of civil society who participated in the normative construction process. The findings indicate that participation in PGS networks tends to strengthen complex social processes that go beyond the certification, such as the construction and expansion of supportive markets, the creation of community strategies of genetic material use, as banks and seed swap meets and seedlings, increasing access to food due to the trading of species carried out between farmers and the reduction of production costs, when the collective bargaining technicians or the use of visits as rural technical assistance instrument. However, it appears that the attempt by the State to expand this system to international markets generates the need for tighter controls because of the gap between producer and consumer, which bureaucratizes and near the certification audit by PGS. On the other hand, the strengthening of PGS networks can enable the achievement of public policies in rural areas, such as food purchase programs - PAA and PNAE, among others. Important to note the opening of this technique for new research and approaches, assessing their sustainability over time and space and its quality capacity expansion of rural life.

Key-words: Agroecology; Certification; Participation; Public Policies.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Números globais da Agricultura Orgânica

Tabela 2. Características chave dos Sistemas Participativos de Garantia

Tabela 3. Comparação de critérios dos Sistemas Participativos de Garantia com os critérios de organizações sociais.

Tabela 4. Agricultores orgânicos no cadastro nacional brasileiro

Tabela 5. Agricultores certificados por SPG e por auditoria em relação ao total de agricultores orgânicos

Tabela 6. Comparação dos mecanismos de avaliação da conformidade entre os OPACs

Lista de Figuras

Figura 1. Número de iniciativas reconhecidas de Sistemas Participativos de Garantia da qualidade orgânica pelo mundo

Figura 2. Linha do tempo da regulamentação da AO

Figura 3. Junção de fluxos e construção da agenda

Figura 4. Esquema de funcionamento de um OPAC

Figura 5. Disposição dos grupos do SPG da ANC

Figura 6. Disposição dos grupos e núcleos do SPG da ABD

Figura 7. Mapa dos núcleos da Rede Ecovida e a sua configuração

Figura 8. Disposição dos grupos de agricultores associados à ABIO

Figura 9. Grupos de agricultores associados à Central Orgânicos Sul de Minas

Lista de Siglas

ABD – Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica

ABIO – Associação dos Agricultores Biológicos do estado do Rio de Janeiro

ACS - Associação de Certificação Socioparticipativa da Amazônia

ANC – Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região

AO – Agricultura Orgânica

AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia é uma associação de direito civil sem fins lucrativos que, desde 1983, atua para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Brasil.

CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

CPOrg – Comissão Estadual de Produção Orgânica

CNAPO – Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

CNPOrg – Comissão Nacional de Produção Orgânica

COAGRE – Coordenação de Agroecologia

CSA – Comunidade que Sustenta a Agricultura ou Community Supported Agriculture, em inglês

CTAO – Câmara Temática de Agricultura Orgânica

CTP – Certificação por Terceira Parte

CTPOrg - Câmara Temática de Produção Orgânica

Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

ES – Espírito Santo

EUA – Estados Unidos da América

EurepGap - Euro Retailer Produce Group

IBD - Inspeções e Certificações Agropecuárias e Alimentícias

IFOAM – International Federation of Organic Agriculture Movements

INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia

ISO – International Organization for Standardization

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MG – Minas Gerais

OAC – Organismo de Avaliação da Conformidade

OCS – Organização de Controle Social

OGM – Organismo Geneticamente Modificado

OPAC – Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PLANAPO – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RJ – Rio de Janeiro

SC – Sociedade Civil

SCI – Sistema de Controle Interno

SisOrg – Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica

SP – São Paulo

SPG – Sistema Participativo de Garantia

USDA – United States Department of Agriculture

Sumário

1. Introdução.....	17
1.1 O problema da pesquisa	19
1.2 Objetivos	20
1.3 Metodologia.....	20
2. O alimento e o mundo: contradições de um sistema globalizado	26
2.1 A Agricultura Orgânica no mundo: de movimentos rebeldes à institucionalização.....	34
2.2 A certificação por auditoria	39
2.3 Como funciona a certificação por auditoria?	42
2.4 Críticas à CTP.....	44
2.5 O contexto internacional dos SPGs	47
2.6 Síntese do capítulo.....	51
3. A regulamentação da Agricultura Orgânica no Brasil: uma interpretação sobre a formulação de políticas públicas	53
3.1 A Agricultura Orgânica no Brasil: regulação pública.....	56
3.2 Estado e sociedade civil: uma interpretação sobre formulação de políticas públicas.....	63
3.3 Os fluxos políticos que embasaram este processo	71
3.4 Ampliando o olhar sobre políticas públicas ambientais para o meio rural	73
3.5 Síntese do capítulo	76
4. Um marco teórico para interpretar os Sistemas Participativos de Garantia	78
4.1 Atores que constroem os SPGs: existe um público-alvo?	88
4.2 Assimetria de informação, custos de transação e ação coletiva: é possível confiar na qualidade dos produtos quando existem grupos coesos?	91
4.3 Contribuições da abordagem de Capital Social e da Teoria da Reciprocidade à discussão	99
4.4 Síntese do Capítulo.....	102
5. Resultados e discussões: SPGs brasileiros, organização em rede e transição agroecológica	104
5.1 Mapeamento dos SPGs brasileiros	106
5.1.1 ANC – Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região.....	106
5.1.2 ABD – Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica.....	108

5.1.3 Rede Ecovida de Agroecologia.....	110
5.1.4 ABIO – Associação de Agricultores Biológicos do estado do Rio de Janeiro	118
5.1.5 Orgânicos Sul de Minas.....	120
5.2 Comparações dos SPGs a partir da coleta de dados	122
5.2.1 A riqueza das visitas a campo.....	123
5.3 Certificação por auditoria em grupo	132
6. Considerações Finais	134
7. Referências	139
8. APÊNDICE A - Roteiro de perguntas para entrevistas com atores chave no processo de institucionalização dos SPGs.....	147
APÊNDICE B – Figuras.....	17

Introdução

O Brasil é um dos únicos países no mundo a reconhecer os sistemas participativos de garantia de produtos orgânicos de forma equivalente à certificação por auditoria. Isso é visto como algo muito positivo por conta da perspectiva de inclusão do pequeno produtor no mercado, possibilitando geração de renda, conservação da biodiversidade, melhoria da qualidade de vida no meio rural e agregação de valor aos produtos. Por outro lado, ao não submeter-se a uma auditoria por terceira parte independente, o risco de comportamento oportunista, de acordo com a literatura especializada no tema, aumentaria.

O mundo rural brasileiro se encontra marcado por profundas transformações, nas dimensões política e econômica, principalmente pelo avanço da agricultura industrial produtora de *commodities* e também pelo êxodo da população que migra para as cidades em busca de trabalho e renda devido aos altos custos de produção agrícola e a promessa de uma vida moderna e menos degradante. Diante deste contexto, as políticas que valorizam a vida do campo e a inclusão destes produtores nos mercados são de extrema relevância. Neste sentido, cabe a nós, pesquisadores interpretá-las a fim de compreender se elas estão de fato respondendo aos problemas sugeridos pelos movimentos sociais e intelectuais preocupados com a temática da segurança alimentar.

Esta dissertação de mestrado é uma tentativa de interpretar os Sistemas Participativos de Garantia (SPGs) como uma alternativa ao modelo hegemônico de certificação, tanto do ponto de vista de como esta tecnologia social se tornou um instrumento de política pública, quanto da observação de como os cinco primeiros SPGs brasileiros estão funcionando. Os dados empíricos sugerem que este tipo de organização dos agricultores vai além da certificação, pois constitui redes que acabam viabilizando a comercialização, a assistência técnica e o fortalecimento dos vínculos entre os participantes, o que gera recursos para estes agricultores.

Desta forma, olhar para o reconhecimento dos SPGs pelo Estado é tarefa que não pode ser realizada isoladamente, mas contextualizada pelo conjunto de outras políticas que viabilizam a agricultura familiar brasileira, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), os programas de compras institucionais, como por exemplo, Programa de

Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em outras palavras, todas essas medidas pretendem contribuir para a inserção dos agricultores familiares em mercados dinâmicos e são consequência de um amplo trabalho de incidência de movimentos, redes e organizações em prol desta categoria responsável por produzir 70% dos alimentos do país (IBGE, 2006).

É de se reconhecer, portanto, que existe um arcabouço institucional voltado para o empoderamento da agricultura familiar, mas existe certa dificuldade em fazer com que essas políticas cheguem à base, seja pelos altos níveis de burocracia exigidos, seja pela dificuldade dos próprios agricultores em registrar suas atividades, custos e vendas, ter acesso à internet e outras ferramentas que facilitem o acesso aos instrumentos destas políticas.

Esse fato tornou oportuno analisar como foram criados e implementados os SPGs, em especial porque são reconhecidos pelo Estado como organizações de certificação desde 2011, ou seja, é extremamente recente. Além disso, são poucos ainda os esforços, principalmente na área acadêmica, para sistematizar e interpretar o sentido que assumem tais sistemas nas dinâmicas rurais contemporâneas. Soma-se a isso o fato de que outros países, inclusive do continente europeu, onde apenas a certificação por auditoria é reconhecida, têm procurado conhecer melhor essas dinâmicas para fazer a equivalência das normas de agricultura orgânica, seja para viabilizar o comércio entre esses produtores, seja para possibilitar a entrada de pequenos produtores no mercado, tema que gera bastante polêmica entre os atores que foram entrevistados ao longo dessa pesquisa.

É por isso que essa pesquisa se justifica, pela recente existência dos SPGs enquanto política pública e pela potencialidade que eles se apresentam tanto para uma nova visão de avaliação da qualidade de processos produtivos e da origem dos produtos, quanto para o empoderamento dos agricultores agroecológicos e de novos esquemas de mercado mais justos e sustentáveis.

Além disso, estudar os mecanismos de incentivo à agroecologia é importante, pois ela é uma maneira de manter viva a tradição de determinadas culturas agrícolas, já que a agricultura convencional vem homogeneizando as colheitas ao redor do mundo e reduzindo o número de espécies de alimentos consumidos, como sugere ALTIERI (2012),

As paisagens agrícolas do mundo são destinadas ao plantio de apenas 12 espécies de grãos, 23 espécies de hortaliças e 35 espécies de frutas e nozes. Isso significa que não mais que 70 espécies ocupam aproximadamente 1,44 bilhão de hectares de terras hoje cultivadas no mundo. (...) Das sete mil espécies utilizadas na agricultura, hoje, somente 120 são importantes para a alimentação humana.

1.1 O problema da pesquisa

A pergunta que guia essa pesquisa é: por que o Estado brasileiro reconhece os Sistemas Participativos de Garantia no mesmo patamar que a certificação por terceira parte se a literatura sobre certificação afirma que a auditoria independente é fundamental para o cumprimento das normas da agricultura orgânica?

Para responder esta pergunta, a hipótese que guiou o trabalho foi assim formulada:

O Estado reconhece os SPGs no mesmo patamar que a certificação por auditoria porque a rede de gestores públicos e sociedade civil, articulada ao redor deste tema, conseguiu convencer seus interlocutores de que os mecanismos participativos de avaliação da conformidade (visitas de pares, visitas de verificação, reuniões) são capazes de atestar a qualidade orgânica dos produtos.

Os principais argumentos que esta rede mobiliza para convencer suas audiências são de dois tipos: por um lado, o alto custo da certificação por auditoria, causada pela obrigação de seguir os padrões da ISO 65, exclui parcela significativa dos agricultores familiares. Por outro lado, demonstram que existem outras formas de atestar a qualidade dos produtos, reduzindo as assimetrias de informação entre produtor e consumidor, em especial aquelas que se fundamentam prioritariamente no controle social.

Tal situação, contudo, só foi possível dado o contexto de ampliação da permeabilidade do Estado às pressões sociais, o que se materializa em diversos espaços colegiados e paritários, e pela participação qualificada de organizações da sociedade civil.

A dissertação está dividida em cinco seções, além desta Introdução que apresenta o problema de pesquisa, a hipótese central, os objetivos do trabalho e a metodologia empregada. No capítulo 2 apresenta-se o contexto internacional e o início da necessidade de regulação deste mercado, seguido de uma apresentação sobre a literatura a respeito de certificação por auditoria e

governança transnacional. Em seguida, o capítulo 3 traz uma discussão sobre a construção da política brasileira de produção orgânica, apoiada em reflexão teórica sobre políticas públicas e a crescente permeabilidade do Estado às pressões sociais, apresenta um breve histórico dos movimentos de agroecologia no país e descreve algumas instâncias de tomada de decisão do setor. O capítulo 4 discute o papel dos SPGs como instrumento de redução de assimetrias de informação, apresentando seus mecanismos de funcionamento e discutindo-os à luz das contribuições da nova economia institucional, em especial aquelas que dizem respeito aos dilemas de ação coletiva e a formação de capital social. O capítulo 5 apresenta e discute os principais resultados da pesquisa à luz da hipótese que guiou o trabalho de investigação. O sexto e último capítulo apresenta as principais conclusões do estudo além de algumas considerações finais.

1.2 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa foi compreender a emergência, a relevância e as dinâmicas que envolvem os SPGs em um contexto de profundas mudanças nos sistemas de produção e consumo de produtos agroalimentares, identificando, por um lado, o papel e a posição do Estado frente a esta forma de atestar a qualidade e, de outro, a organização dos agricultores envolvidos nos cinco primeiros SPGs credenciados no MAPA. Para isso, os objetivos específicos foram:

- Mapear os atores envolvidos no processo de criação e implementação das políticas públicas que regulam o mercado de orgânicos (sociedade civil, Estado, setor produtivo).
- Interpretar o sistema internacional de regulação de alimentos orgânicos e apontar as semelhanças e diferenças em relação ao sistema brasileiro no que diz respeito à certificação.
- Compreender o processo de criação das políticas de regulação de produtos orgânicos no Brasil.

1.3 Metodologia

A metodologia desta pesquisa é interdisciplinar e qualitativa, considerando as inter-relações dos fatores políticos, econômicos, ambientais, culturais e sociais que explicam como os agricultores organizados em sistemas participativos de garantia conseguem atestar a qualidade orgânica e gerar relações de mercado cooperativas que vão além do auto-interesse. Isso porque foi fundamental ao longo da pesquisa conhecer como funcionam os SPGs e qual a sua relação com o Estado, para ter uma avaliação clara a respeito de porque o Estado brasileiro reconhece este sistema de certificação no mesmo status que a certificação por auditoria. Para isso, o campo da pesquisa foi feito por meio da observação participante.

QUEIROZ (et al, 2007), ao beber da fonte de pensadores da Antropologia como Malinowsky e de autores ligados à fenomenologia, afirma que a observação participante é uma técnica bastante utilizada na abordagem qualitativa e consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo com os sujeitos, buscando partilhar o seu dia-a-dia para compreender o que significa estar naquela situação.

Essa metodologia foi sistematizada pelo antropólogo Malinowski, em 1922 e foi alvo de diversas críticas pela Ciência positivista que tem como um dos seus princípios básicos o distanciamento entre observador e observado, o oposto da proposta da observação participante que, de acordo com MALINOWSKI (1975) modifica a ação do pesquisador, pois este, ao integrar o grupo que vivencia a realidade social, propicia interações que contribuam para a mudança de comportamento do grupo observado de forma não intencional.

Assim, evidencia-se que este método considera as inter-relações entre a parte e o todo e parte do princípio de que não há isolamento entre o sujeito e o objeto da pesquisa, observador e observado quando se pretende construir um conhecimento acerca de uma dada realidade social. Isso, pois, de acordo com MORIN (2007), o conhecimento é pertinente quando considerada a sua complexidade, o que significa o reconhecimento da conexão entre consciência e realidade tanto dos sujeitos membros da comunidade, quanto do pesquisador que observa.

Na observação participante, também é preciso prestar atenção para o aspecto ético e para o perfil íntimo das relações sociais, assim como para as tradições e costumes, o tom e a importância que lhes são atribuídos, as ideias, os motivos e os sentimentos do grupo na compreensão da

totalidade de sua vida, verbalizados por eles próprios, mediante suas categorias de pensamento (QUEIROZ et al, 2007).

Dessa forma, é necessário observar o conjunto das regras formuladas ou implícitas nas atividades de um grupo social e como elas são obedecidas ou transgredidas, pois muitas vezes representam os sentimentos de amizade, antipatia ou simpatia que permeiam os membros do coletivo. Assim, com o auxílio da observação participante, o pesquisador analisa a realidade social que o rodeia, tentando captar os conflitos e tensões existentes e identificar grupos sociais que têm em si a sensibilidade e motivação para as mudanças necessárias (QUEIROZ et al, 2007).

Na direção da observação participante, participei de visitas e reuniões, muitas vezes como consumidora e, portanto, membro da rede da avaliação da conformidade e, em outros espaços políticos, como pesquisadora. Vale ressaltar que em alguns momentos da pesquisa, alguns atores pediram minha opinião em relação a determinadas tomadas de decisão, o que foi concluído como uma consequência positiva da observação participante que é concretizada apenas quando se constroem laços de confiança entre observador e observado. As visitas e reuniões foram:

- 1) Visita de verificação da Associação de Agricultura Natural (ANC) em dois produtores, um em Mairinque (SP) e outro em Cotia (SP) no dia 05/06/2013.
- 2) Estágio no OPAC Associação Biodinâmica (ABD) entre os dias 10/09/2013 e 10/10/2013, com vistas a conhecer a relação entre OPAC e MAPA, assim como os sistemas de credenciamento e informações.
- 3) Visita de pares na propriedade de um agricultor em Jau (SP), membro do grupo de Botucatu, da ABD, no dia 01/10/2013.
- 4) Visita à central de distribuição de alimentos orgânicos do núcleo da ABD Minas Gerais, no município de Maria da Fé (MG) no dia 21/10/2013.
- 5) Reuniões da CPOrg-SP nos dias 26/11/2012, 25/03/2013 e 27/01/2014, na cidade de São Paulo.
- 6) Visita de verificação em dois produtores associados ao OPAC Orgânicos Sul de Minas, localizados no município de Soledade de Minas (MG), no dia 08/11/2014.

- 7) Visita à feira da APOMM (Associação Permacultural Montanhas da Mantiqueira), onde os agricultores membros do SPG comercializam seus produtos.
- 8) Entrevista com a gestora do projeto que gestou o SPG Orgânicos Sul de Minas, no município de Pouso Alegre (MG), no dia 21/01/2014.
- 9) Reunião mensal da ANC no dia 05/02/2014, no município de Socorro (SP).
- 10) Entrevista com Romeu Mattos, da ANC e do CTAO, no dia 05/02/2014, no município de Socorro (SP).
- 11) Encontro do Fórum Brasileiro e Latino-americano de SPGs nos dias 1 e 2/08/2013, no município de Botucatu (SP) como parte da programação do III Encontro Internacional de Agroecologia.
- 12) Reunião entre o Fórum Brasileiro de SPG, ICEA e membros do governo brasileiro para a equivalência das normas do SPG na União Europeia, como parte da programação do VI Congresso Brasileiro de Agroecologia, realizado em Porto Alegre entre os dias 25 e 28/11/2013.
- 13) Entrevista com Roberto Mattar, da Coordenação de Agroecologia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no dia 13/11/2013 via internet.
- 14) Participação na Caravana de Agroecologia da rota litoral sul organizada pela Rede Ecovida de Agroecologia. A caravana consistiu na visita de uma propriedade de agricultores familiares de base ecológica no município de Maquiné (RS), membro do grupo Sabores da Terra; na Associação de Mulheres Agricultoras para o Desenvolvimento Comunitário de Três Forquilhas (AMADECOM), a qual possui uma unidade de processamento de alimentos; a Cooperativa de Consumidores de Produtos Ecológicos de Três Cachoeiras (COOPET), a Cooperativa Regional de Produtores Ecologistas do Litoral Norte do RS e sul de Santa Catarina (ECONATIVA) no dia 18/11/2013. No dia seguinte, foram visitadas a Cooperativa de Produtos Ecológicos da Região de Torres (ECOTORRES) e a Associação dos Colonos Ecologistas do Vale do Rio Mampituba (ACEVAM). Todas essas organizações fazem parte da Rede Ecovida de Agroecologia, que deu início à certificação participativa no Brasil.

- 15) Entrevista com um membro do Conselho de Ética da Rede Ecovida de Agroecologia, no município de Botucatu – SP, no dia 08/10/2013.
- 16) Visita à Feira de produtos orgânicos de Florianópolis (SC), parte do circuito de comercialização da Rede Ecovida, no dia 23/11/2013.
- 17) Visita de verificação do SPG ABIO, grupo de Guapimirim no dia 31/03/2014.
- 18) Visita à feira do bairro de Laranjeiras, no Rio de Janeiro (RJ), parte do circuito carioca de feiras orgânicas, onde parte dos agricultores do SPG comercializam seus produtos, no dia 01/04/2014.
- 19) Entrevista com a coordenadora do SPG da ABIO no dia 02/04/2014, no município do Rio de Janeiro (RJ).

Outro método utilizado foi o definido por CALLON e LATOUR (1981) como “siga os atores”. Este método foi importante para conhecer os atores e as suas respectivas posições no campo da agricultura orgânica e também para conseguir os contatos para realizar as visitas. Seguir os atores, nessa perspectiva significa investigar e descrever associações, ou seja, tecer a própria rede. E olhar e descrever o conjunto de grupos e indivíduos constitui a própria metodologia da abordagem das redes empregada no trabalho.

Não houve nenhum impedimento quanto à participação da autora nas visitas, pois espera-se que um SPG bem consolidado tenha visão compartilhada entre diversos segmentos sociais, como produtores, consumidores, pesquisadores, técnicos entre outros.

As entrevistas foram realizadas por meio de questionários semi-estruturados (que pode ser encontrado no apêndice deste trabalho), o que possibilitou um prévio planejamento, mas também a possibilidade de conduzir a conversa para determinados assuntos mais relevantes, menos explorados ou de maior interesse e conhecimento do próprio entrevistado. Ora, abordar SPGs é abordar relações humanas que não são isentas de parcialidade, conflitos, empatia e até paixões pelo objeto. Portanto, ao escolher o método das entrevistas semi-estruturadas, fica evidente a construção participativa do diálogo e da narrativa do próprio ator, pois ao discutir determinados

assuntos com a pesquisadora ou com algum ator externo ao processo, se consolidam questões importantes para o próprio posicionamento do ator.¹

Foi utilizado também o método histórico e interpretativo a fim de se explicar, à luz da teoria, a cooperação existente entre os agricultores nos SPGs para se alcançar e manter um bem coletivo – o selo. Destarte, a pesquisa possui caráter descritivo e explicativo, uma vez que se busca descrever, analisar e interpretar como surgiram, quais são seus mecanismos de avaliação da conformidade, a sua relação com o governo e a cooperação dos agricultores nos sistemas participativos de garantia de orgânicos.

Como procedimento técnico, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, realizada a partir da leitura e análise de materiais já publicados sobre o tema, como livros, artigos científicos, políticas públicas e relatórios de avaliação governamentais e não governamentais.

¹ Ao longo das visitas e entrevistas, os atores pediram à autora sugestões de trabalho, palpites e comparações com outros SPGs para incrementar o trabalho do grupo. Como é um assunto recente e existe pouco intercâmbio entre as redes, percebeu-se que existe essa demanda.

2. O alimento e o mundo: contradições de um sistema globalizado

Imagine-se em um supermercado, rodeado por produtos alimentícios coloridos e atraentes. A primeira impressão que vem à mente é que existe uma grande diversidade de produtos e que, portanto, só caberá a você escolher e tomar da prateleira aquilo que irá nutri-lo. Contudo, por trás desta aparente diversidade reside uma altíssima concentração de empresas que controlam o mercado de alimentos e bebidas no mundo, desde a produção de insumos, de produtos primários, até o processamento, a comercialização e a distribuição. Além disso, a falsa diversidade também reside nas variedades de alimentos, pois os ingredientes são praticamente os mesmos nos produtos processados.

Essa concentração é fruto do contexto atual do capitalismo mundial globalizado que trouxe diversas mudanças para as sociedades. Dentre as principais consequências do processo de globalização dos sistemas de produção, distribuição e consumo de mercadorias, destacam-se, no âmbito econômico, a expansão e abertura dos mercados, a divisão internacional do trabalho diferenciada entre os países centrais e periféricos, a fragmentação da produção, o fortalecimento da sociedade de consumo e o desenfreado avanço das tecnologias de informação (SANTOS, 2002; CAMARGO, 2008).

Os grandes investimentos em escala global, assim como a flexibilização dos sistemas de produção e das relações de trabalho, a forte presença do capital especulativo relacionado à desregulação das economias nacionais desestruturam os sistemas locais de produção e fortalecem o avanço de grandes grupos corporativos que, ao ampliarem seu poder econômico, ampliam também seu poder político e capacidade de influência nos governos locais e órgãos multilaterais (SANTOS, 2005; PEREZ-CASSARINO, 2012).

O sistema de produção, distribuição e consumo de alimentos também segue essa lógica que culminou na especialização e coordenação global das cadeias, constituindo o que Ploeg (2008) chamou de industrialização da agricultura. Para este autor, este fenômeno se caracteriza pela desconexão entre produção e consumo de alimentos e entre as particularidades do tempo e do espaço; pelo crescimento artificial sobre a natureza que gera o afastamento dos ecossistemas locais; pelo ordenamento da estruturação agroalimentar por meio do capital financeiro gerado

pela produção da mais-valia; pela centralização industrial, seja para a produção de sementes e insumos, seja para a distribuição nas redes de varejo internacionais.

Soma-se a isso o fato de que a industrialização da agricultura culminou em monopólios industriais em todas as etapas do processo agroalimentar. Ploeg (2008) afirma que essa configuração pode ser vista como a construção de um Império que não tem uma única origem, mas é resultado de uma variedade de mundos sociotécnicos cada vez mais interligados. Em parte, ele tem origem nas grandes corporações multinacionais e em suas redes de transporte, comunicação, montagem e controle e, por outro lado, reside nos aparelhos estatais e acordos supranacionais. Segundo este autor, o que confere poder ao Império é o enredamento, a coerência solidamente construída e o fortalecimento mútuo destes ingredientes.

Neste sentido, ainda segundo este autor, o sistema agroalimentar atual baseia-se nos elementos-chave de globalização e liberalização da economia, distribuição de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) de pleno direito e o discurso de que o mundo nunca teve alimentos mais seguros como agora. Entretanto, nos últimos anos, verificou-se uma série de episódios envolvendo a contaminação de alimentos e os processos de produção (doença da vaca louca², intoxicações por dioxinas, febre aftosa, e mais recentemente, as gripes aviária e suína³) revelando a falta de informação e inclusive insegurança em relação aos alimentos disponíveis (CALDAS, 2013).

É fato que a industrialização da agricultura gerou aumento de produtividade e de volume de produção de alimentos. Porém, vivemos simultaneamente um contexto de fome e desnutrição por um lado e altos níveis de obesidade e problemas cardíacos e gastrointestinais por outro, por conta do alto consumo de produtos processados que possuem índices elevados de sal, açúcar e gordura (ABRAMOVAY, 2012).

Nesta direção, as discussões em torno da questão alimentar têm gerado amplas controvérsias na sociedade, muito por conta da falta de acesso ao alimento por parcelas significativas da população. O discurso que se constrói neste sentido, seja em âmbito nacional

² *Encefalopatia espongiforme bovina* é o nome científico da enfermidade.

³ As gripes suína e aviária são causadas respectivamente, pelos vírus Influenza A H1N1 e Influenza H5N1.

seja na comunidade internacional, muitas vezes fica centralizado na demanda e volumes de produção, deixando de lado as estruturas de governança e as formas de distribuição e consumo dos alimentos (PEREZ-CASSARINO, 2012).

Devido às significativas altas e à posterior volatilidade nos preços dos alimentos, o que vem agravando o quadro de fome e miséria no mundo, temas como segurança alimentar e a organização dos sistemas agroalimentares voltaram a ser tratados com relevância nos meios científico e político. De acordo com a FAO (2009), houve um aumento expressivo no número de pessoas subnutridas nos anos de 2008/09, chegando a superar a marca de 01 bilhão de indivíduos. Os dados mais recentes revelam que este número está na casa de 925 milhões de pessoas hoje em dia (FAO, 2012), paradoxalmente composto, em grande medida, por agricultores (as).

Entretanto, vale observar que muitos intelectuais como Renato Maluf e movimentos sociais como a Via Campesina alertaram para os problemas que a forma de estruturação do sistema agroalimentar contemporâneo e do mercado mundial de alimentos poderia acarretar. Maluf (2008) acrescenta que a especulação financeira em torno dos alimentos que se tornaram *commodities*, como milho, soja e trigo, o aquecimento da demanda mundial e a redução dos estoques destes produtos, somados à retirada dos Estados do papel de regulação do mercado também tiveram grande influência na construção desta realidade.

Da mesma maneira, Perez-Cassarino *et al.* (2009) dão relevante evidência aos aspectos estruturais da crise alimentar, com destaque para a concentração corporativa dentro do sistema agroalimentar. Nesse aspecto, no campo das estruturas agrária e agrícola, o que se analisa é o aprofundamento do modelo tecnológico imposto pela chamada 'revolução verde', centrada na tecnificação da agricultura (sementes melhoradas e transgênicas, fertilizantes químicos, agrotóxicos e mecanização intensa), aumentando e fortalecendo o domínio das grandes corporações transnacionais sobre o mercado da produção agrícola (PEREZ-CASSARINO, 2012).

Além disso, a concentração também é verificada no setor varejista, tanto no volume de mercadorias distribuídas, quanto nos valores de faturamento (WILKINSON, 2008). No Brasil, a concentração de mercado das cinco maiores empresas do setor do varejo cresceu de 40 para 46% em seis anos (2004 a 2010) e seu faturamento em mais cem por cento (PEREZ-CASSARINO, 2012). Carrefour, Walmart e Companhia Brasileira de Distribuição são responsáveis por 55,3%

do faturamento total das vendas de produtos no país, o que totalizou um valor bruto de R\$126.895.515.719,00 no ano de 2013, de acordo com a Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS.⁴

Este domínio dá ao setor importante papel na estruturação de normas e procedimentos para as atividades a jusante e a montante do sistema agroalimentar, ao controlar o processo de distribuição e, portanto, a relação direta com o consumidor de um lado e com o produtor por outro, impondo padrões que atendam a sua lógica de funcionamento e como consequência, excluindo empreendimentos menos estruturados e de menor porte (PLOEG, 2008; WILKINSON, 2008).

No que se refere aos insumos, três empresas de sementes dominam 53% do mercado mundial do setor – Monsanto (26%), DuPont Pioneer (18,2%) e Syngenta (9,2%), totalizando um faturamento anual de dezoito bilhões de dólares. A indústria de agroquímicos também está em poucas mãos. Dez empresas controlam 95% do setor. Syngenta (23% de participação no mercado e 10 bilhões de faturamento anual), a Bayer CropScience (17% e 7,5 bilhões), a BASF (12% e 5,4 bilhões de dólares), a Dow AgroSciences (9,6% e 4,2 bilhões de dólares) e Monsanto (7,4% e 3,2 bilhões de dólares por ano) (ETC GROUP, 2014).⁵

Além disso, as dez maiores empresas do setor alimentício do mundo - Associated British Foods (ABF), Coca-Cola, Danone, General Mills, Kellogg, Mars, Mondelez International (antes Kraft Foods), Nestlé, PepsiCo e Unilever geram uma receita anual de mais de US\$450 bilhões de dólares, mais do que a soma do PIB de todos os países de baixa renda, de acordo com o Relatório “Por trás das Marcas”, lançado pela OXFAM em fevereiro de 2013. As maiores *traders* – Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus, coletivamente conhecidos como ABCD – desempenham papel significativo em cada parte do sistema, controlando, por exemplo, 90% do comércio global de grãos (OXFAM, 2013).

⁴ Essas informações podem ser encontradas no site: WWW.abrasnet.com.br/economia-e-pesquisa/ranking-abras/as-500-maiores/. Último acesso em 15/08/2014.

⁵ Essas informações foram retiradas do Relatório “Sementes, solos e camponeses. Quem controla os insumos agrícolas?” Realizado pelo grupo ETC, cujo nome em inglês significa Action Group on Erosion, Technology and Concentration. É uma organização não governamental canadense que tem por objetivo realizar pesquisas e advogar por políticas públicas na área de segurança alimentar, agricultura e desenvolvimento local, principalmente nos países subdesenvolvidos.

É verdade que cada vez mais o ser humano vai desconstruindo sua relação com o alimento como forma de intermédio entre a sociedade e a natureza, seja pela urbanização, seja pela alteração genética e artificialização dos alimentos (RIGON, 2006). Percebe-se, assim, um desligamento entre a origem e a maneira como os alimentos são produzidos e seu método de assimilação por parte dos seres humanos. Essa desconexão se traduz de várias formas, entre elas em uma despreocupação e falta de interesse em relação à alimentação, que pode ser explicado também pela própria carência de habilidade em decidir o que consumir, assim como pela esmagadora falta de informações sobre os processos produtivos. Todavia, por outro lado, também se traduz em questionamentos a atitudes críticas em relação a esta falta de informação, principalmente quando falamos nos efeitos à saúde causados por alimentos contaminados ou pela incerteza gerada pelos alimentos geneticamente modificados (PEREZ-CASSARINO, 2012).

A falta de informação a respeito dos processos produtivos levantou uma questão discutida pelos economistas há anos sobre as assimetrias de informação e os custos de transação existentes nos mercados. De acordo com o modelo econômico neoclássico, o mercado pode ser entendido como um ponto de encontro entre a oferta e a demanda para a realização da troca de produtos homogêneos. Isso implica que tanto os fornecedores quanto os compradores estão totalmente informados sobre as mercadorias, em um mercado em concorrência perfeita. Mas, de fato, os bens não são homogêneos, nem todos os participantes estão bem informados, o que é verdade também para o setor agrícola. O problema apontado pelos economistas é que o déficit de informação geralmente incentiva o comportamento oportunista e impede o bom funcionamento dos mercados (ALBERSMEIER *et al*, 2009).

Ora, se a globalização do sistema agroalimentar aumentou as assimetrias de informação dos processos produtivos por um lado, por outro, o Estado deixa de ser o principal ator regulador dessas atividades, uma vez que as cadeias rompem as fronteiras nacionais. É neste contexto que surgem novas formas de regulação realizadas por atores privados, como as próprias empresas, ONGs, grupos de consumidores ativistas e certificadoras de terceira parte configurando aquilo que Rosenau & Czempiel (1992) sugerem ser uma governança sem governo (*governance without government*).

Abordar estes assuntos não significa apontar para o enfraquecimento do Estado enquanto órgão regulador, o que implicaria discutir questões políticas amplamente debatidas na literatura

de Ciência Política. A pretensão aqui é menor, pois trata-se apenas de reconhecer que as formas de monitoramento das cadeias produtivas alimentares levadas a cabo pelo Estado, tal como vigilância sanitária, não dão conta de suprir as informações necessárias ao consumidor e garantir alimento seguro e de qualidade em um contexto de globalização da indústria alimentar. Neste ponto, se justifica a emergência desses novos arranjos transnacionais focados nas cadeias de valor, mas reconhece-se que eles reproduzem diversas assimetrias de poder, principalmente entre as organizações de países desenvolvidos e países em desenvolvimento ou entre grandes companhias e pequenos produtores.

Diversos autores, como Mayer & Gereffi (2010) e Raynolds (2004), afirmam que o surgimento da governança transnacional privada se dá como resposta à ausência de regulação pública, seja por parte dos Estados, seja por parte das organizações internacionais, principalmente na década de 1990 que foi marcada pela liberalização da economia em âmbito internacional, década do Consenso de Washington e outras políticas orientadas pela ideia de Estado mínimo. Não obstante é entre 1985 e 1994 que mais da metade das organizações certificadoras acreditadas pela Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica – IFOAM – sigla em inglês, começaram as suas atividades, sendo que antes desta data apenas treze empresas executavam a certificação de produtos orgânicos (CALDAS, 2013).

O objetivo deste capítulo é apresentar essa nova dinâmica do sistema agroalimentar internacional, justificando, portanto o surgimento da certificação de terceira parte como consequência desses arranjos. A partir deste ponto, poderei discutir a questão que orienta o trabalho e que pode ser formulada da seguinte maneira: por que o Estado brasileiro reconhece os Sistemas Participativos de Garantia de produtos orgânicos se toda essa literatura científica dedicada a esta área aponta para a necessidade de uma terceira parte independente que evite os riscos de comportamento oportunista entre as partes envolvidas em uma transação marcada por assimetrias de informação?

Um conceito importante para o entendimento deste problema é o termo defendido por Raynolds (2004) e Gereffi (1994) “Rede de *Commodities*” ou “Cadeia Global de Valores” do setor agroalimentar. Pode ser entendido como uma abordagem mais ampla que relaciona os *links* da produção, distribuição e consumo com a existência de instituições e relações de poder, ou seja, assume a importância da influência de questões políticas e sociais para compreender a atuação de

atores e instituições na construção, manutenção e transformação das redes de produtos orgânicos, entendidos neste contexto como *commodities* também.

Compreender essas redes implica assumir um olhar interdisciplinar fundamentado tanto na Economia, como também na Sociologia e na Ciência Política e reconhecer que as formas de produção, comercialização e consumo de alimentos estão apoiadas em uma base social. Para usar a expressão cunhada por Granovetter (1985), os fenômenos econômicos estão imersos (*embbeded*) em relações sociais, portanto, a forma como se dá a relação entre a estrutura e os atores nela envolvidos são questões políticas além de econômicas.

Diante deste contexto de falta de informação, insegurança e distanciamento entre produção e consumo, um dos mecanismos que as empresas encontraram para reduzir as assimetrias de informação e também os custos de transação foi a certificação por terceira parte (CTP). Isso porque dependendo do nível de assimetria de informação entre comprador e fornecedor, diferentes tipos de bens podem ser identificados de acordo com os atributos de qualidade dominantes. Qualidades como frescura e aparência podem ser percebidas antes do momento da compra, enquanto que outras qualidades podem ser percebidas apenas após o consumo, como paladar e durabilidade. Todavia, outros atributos como resíduos de pesticidas, por exemplo, não podem ser julgados pelo consumidor mesmo depois da inspeção e uso. De acordo com a literatura econômica a respeito de certificação, a única forma de verificar estes atributos de qualidade do bem é realizar inspeções por organizações externas, autoridades públicas ou competidores (ALBERSMEIER et al, 2009). Isso porque são características mais relacionadas ao processo produtivo, mas que interferem na qualidade do próprio bem, muito embora, não seja percebida pelos consumidores por suas características organolépticas. Porém, como será visto mais adiante, essa não é a única forma de se atestar a qualidade, inclusive a CTP foi considerada a forma mais eficiente de reduzir as assimetrias de informação por conta do enorme mercado que formou.

Essa breve contextualização do sistema internacional agroalimentar é necessária para entender de onde surgiu a certificação por terceira parte como um instrumento de governança transnacional do mercado de produtos orgânicos. De acordo com Bernstein & Cashore (2007), emergiu nas últimas décadas um novo tipo de governança não governamental através de incentivos de mercado, cujo propósito é desenvolver e implementar práticas ambiental e

socialmente mais responsáveis. Ela é uma forma de regulação contrária à governança tradicional estatal e se volta às cadeias de valor para criar incentivos e forçar as empresas a aderir voluntariamente às regras e normas, como resposta a denúncias feitas em relação à degradação social e ambiental que comprometem a reputação das empresas (CAMARGO, 2012; BERNSTEIN & CASHORE, 2007).

No caso dos produtos orgânicos, isso é bem relevante já que existe um significativo comércio internacional entre diferentes países, o que motivou a criação de padrões e normas visando prover informações aos consumidores bem como diferenciar o produto de determinados produtores.

RAYNOLDS (2004) e GEREFFI (1994) afirmam que a economia global está cada vez mais organizada em redes de produção internacional, onde a liderança das corporações está geralmente localizada nos países desenvolvidos, controlando uma extensão significativa de produção de fornecedores que operam em menor escala nos países em desenvolvimento. Também conhecida por diferentes conceitos como cadeia de *commodity* global, cadeia de valor global e redes de produção global, essa nova organização industrial permitiu à produção ser coordenada em escalas transnacionais, mas com muito mais flexibilidade do que o modelo antigo de propriedade das corporações multinacionais.

Esta abordagem permite explicar o surgimento da governança transnacional privada que, de acordo com estes autores, se dá como resposta à ausência de regulação pública, seja por parte dos Estados, seja por parte das organizações internacionais. É interessante notar que esta abordagem reconhece que as estruturas da governança industrial estabelecidas por empresas para manejar a sua cadeia de suprimentos poderia também alavancar objetivos sociais e ambientais. Este conceito amplo é válido, pois relaciona os links da produção, distribuição e consumo com a existência de instituições e relações de poder, ou seja, a influência de questões políticas e sociais, para compreender a atuação de atores e instituições na construção, manutenção e transformação das redes de orgânicos.

Entretanto, este instrumento (CTP) de redução de assimetrias de informação em um contexto de globalização econômica acabou por excluir do mercado de produtos orgânicos aqueles agricultores que não tinham condições de pagar para serem certificados por uma empresa

de auditoria (FERES, 2012). Essa avaliação trouxe para o debate da regulação pública deste assunto a existência de outras formas de avaliar a qualidade de um produto e de seu processo produtivo. Isso foi possível graças à ampla participação da sociedade civil nos espaços deliberativos a respeito da agricultura orgânica e pelo resgate e sistematização de ferramentas já existentes para verificar o cumprimento de normas e padrões que ofereciam ao produtor a possibilidade de escolher qual formato de avaliação mais condizente com a sua realidade local e com a rede de comercialização à qual pretende fornecer seus produtos. Dessa forma, foram incluídas na agenda pública alternativas ao *mainstream* da certificação que distancia produtores e consumidores.

RAYNOLDS (2004) afirma ainda que as redes de produção e consumo de alimentos orgânicos internacionais seguem o mesmo perfil das *commodities* em geral, apenas se diferenciando quanto ao não uso de insumos sintéticos, mas muitas vezes reproduzindo o sistema convencional quando se tem monocultura, agricultura patronal e o escoamento da produção via exportação. Tal situação sugere uma tensão permanente entre os valores dos atores que estiveram na origem dos movimentos de contestação da agricultura convencional e as dinâmicas econômicas nos quais os agricultores que aderem aos modos não convencionais de produção se inserem, contradição que se apresenta também quando são discutidas as questões de certificação.

Nas próximas linhas, o texto apresenta um breve histórico dos movimentos de agricultura orgânica no mundo e a necessidade de regulação que surgiu quando estes produtos começaram a configurar um mercado relevante e transnacional.

2.1 A Agricultura Orgânica no mundo: de movimentos rebeldes à institucionalização

Os movimentos da agricultura sustentável surgem como uma alternativa às mudanças tecnológicas que vinham ocorrendo na agricultura moderna, como o uso de insumos químicos na fertilização do solo e o uso de agrotóxicos no combate a pragas e doenças. O primeiro registro é o da agricultura biodinâmica, na Alemanha, com as conferências ministradas por Rudolf Steiner, em 1924, em Koberwitz. Na década seguinte, ela também aparece com a linha da agricultura orgânica na Inglaterra e na Índia, por meio das ideias de Sir Albert Howard, e a agricultura natural no Japão, com os preceitos de Mokiti Okada (EHLERS, 1999; FERES, 2012).

Entretanto, é apenas na década de setenta que ela se torna uma alternativa de alimentação saudável e ecológica para os consumidores, bem como uma possibilidade de produção sustentável de alimentos do ponto de vista social, econômico e ambiental para os agricultores, surgindo assim, a necessidade de se regular este mercado, cuja demanda era cada vez mais crescente nos países desenvolvidos. Desta forma, atores franceses, estadunidenses, sul-africanos, suecos e ingleses, produtores e/ou consumidores de produtos orgânicos, se reúnem e montam uma federação, em 1972 – a IFOAM (Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica).

A IFOAM se caracteriza como uma organização privada, transnacional e *multistakeholder* que reúne 732 membros (entre grupos de agricultores, certificadores, varejistas e outros) de 120 países. De acordo com a própria organização, ela também se estrutura como uma rede, pois possui braços externos à sua estrutura auto-organizada. Sua missão é liderar, unir e apoiar o movimento da agricultura orgânica em sua plena diversidade. Seu objetivo é a adoção mundial de um sistema ecológico, social e econômico baseado nos princípios da Agricultura Orgânica.⁶

Ela possui um núcleo central sediado em Bonn, na Alemanha, responsável pela Assembleia Geral, pelos filiados, escritório e comitês; os Corpos Regionais que são: Agribio Mediterrâneo, Grupo União Europeia, Grupo América Latina e Caribe, França, Japão; as plataformas dos setores que incluem a Rede Intercontinental das Organizações de Agricultores Orgânicos, a Associação dos varejistas de orgânicos, o Grupo de Aquacultura e o Fórum de Comércio de Orgânicos. Além disso, há as “organizações filhas”: Serviços Internacionais de Acreditação de Orgânicos (IOAS – sigla em inglês) – que funcionam como a acreditadora das certificadoras e a Fundação Mundo Orgânico.

Apesar da existência desta federação há mais de 40 anos, há uma grande preocupação com a harmonização das normas da Agricultura Orgânica (AO), dado que há inúmeras regras que muitas vezes são incompatíveis entre si e o mercado internacional de produtos orgânicos cresce a cada ano na média mundial de 15 a 20%, enquanto o setor da indústria alimentar entre 04 e 05% como um todo (SCIALABBA, 2005; DE SCHUTTER, 2010, *apud* NIEDERLE & ALMEIDA, 2013).

⁶ Todas estas informações estão disponíveis no site <www.ifoam.org> e também no último relatório de atividades do ano de 2013, que pode ser encontrado no mesmo website. Último acesso em 15/08/2014.

Tal ocorrência se dá porque quem dita as normas a serem seguidas é o país importador e como cada país possui a sua regulação isso dificulta o acesso de pequenos produtores, pois muitas vezes o produtor precisa ter uma série de certificações que se adaptem ao mercado ao qual quer ter acesso. Em outras palavras, o *enforcement*, ou seja o que força os produtores a cumprirem com as normas, é dado pelo comércio internacional. Para acessar os mercados da Europa e EUA é necessário estar de acordo com as normas da IFOAM e USDA, respectivamente. O Codex Alimentarius e a ISO 65 também devem ser respeitados. Assim, a IFOAM consegue forçar a adoção de seus princípios por conta das barreiras comerciais que exigem que os alimentos orgânicos sejam produzidos de acordo com os princípios pré-estabelecidos (CAMARGO, 2012).

Porém, para facilitar as trocas, em 1999 – após oito anos de discussões, a comissão das Nações Unidas do Codex Alimentarius estabeleceu as suas normas de monitoramento, certificação e comercialização internacional da produção orgânica, sendo então a primeira organização de direito público internacional a fazê-lo, com base nas normas criadas pela IFOAM e pela União Europeia. O Codex promove normas técnicas de produção e verificação de procedimentos industriais, definindo orgânico como “*termo de rotulagem que denota produtos que foram produzidos de acordo com normas orgânicas de produção e certificados por um adequado organismo de certificação ou autoridade constituída*” (CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION, 2001a).

Isso significa que um produto não pode ser chamado de orgânico se não for certificado por uma terceira parte isenta. Para Fonseca (2005), esta definição ignora os princípios civis e domésticos dos movimentos orgânicos e afirma a posição das convenções industriais e mercantis modelando as normas, negócios e trocas orgânicas globais. O Codex unifica o mercado global e promove o comércio ao requerer que seus 160 países membros aceitem prioritariamente importações certificadas como orgânicas de acordo com as suas diretrizes, estabelecendo as novas formas de governança internacional oficialmente constituída. Desta forma, a autora conclui que:

As instituições internacionais em vigor para regular a produção e o comércio de produtos da agricultura orgânica não refletem a realidade, pois não levam em conta as especificidades dos países de baixa renda e dos países tropicais. Portanto, à medida que a institucionalização da AO foi construída baseada nas necessidades geográficas, de clima e do agroecossistema dos países de clima temperado (do “Norte”), além de refletirem as

realidades e demandas dos países de alta renda (políticas, econômicas, sociais, tecnológicas e culturais), esta institucionalização estabelece um viés na produção de produtos da AO dos mercados domésticos nos países de baixa renda e nos países tropicais, ao dificultar a inserção dos pequenos produtores rurais e empresários, e favorecer os segmentos com escala de produção e dos produtos para exportação (FONSECA, 2005).

Este modelo segue, portanto, o mesmo princípio do Império conceituado por Ploeg (2008) em que há um enorme distanciamento entre produtores e consumidores. Além disso, verifica-se que países com maior poder aquisitivo demandam a maior parte da produção de orgânicos, via importação, pela pouca extensão de terras a que têm acesso. Esses países consumidores são países com grande influência política e, portanto, dada a sua posição na rede de grandes consumidores, têm maior capacidade para moldar as normas que regulam o comércio de produtos orgânicos. Os países de baixa renda, por sua vez, se caracterizam como grandes produtores. Isso pode ser corroborado com os dados da tabela 1:

Tabela 1. Números globais da Agricultura Orgânica

Indicador	Total Global	Países líderes
Terras agrícolas orgânicas	37 milhões hectares	Austrália (12 mi), Argentina (4.2 mi), EUA (1.9 mi)
Produtores	1,9 milhões (2011: 1,8 milhões; 2010: 1,6 milhões)	Índia (600.000), Uganda (189.610), México (169.707)
Números do mercado de orgânicos	US\$ 63,8 bilhões (1999: US\$ 15,2 bilhões)	EUA (\$US 26,7 bi.), Alemanha (8,4), França (4,7)
Consumo de orgânicos per capita por ano	US\$ 9,08 (2009:8)	Suíça (US\$ 213), Dinamarca (198), Luxemburgo (177)
Número de afiliados à IFOAM	732 (2010: 757; 2008: 734; 2000: 606)	Alemanha (85), Índia (44), EUA (37), China (34).

Fonte: Annual Report of the IFOAM Action Group 2013. Acesso em www.ifoam.org, último acesso em 19/08/2014. Tradução da autora.

De acordo com estes números, é possível indicar que este é um mercado crescente, que movimentava US\$15,2 bilhões de dólares em 1999 e que, em 2013, movimentou US\$63,8 bilhões, crescimento relativo de 419% em um período de 14 anos. Os maiores mercados consumidores estão nos países de alta renda, sendo Estados Unidos, Alemanha e França os de maior expressão, movimentando US\$26,7; US\$8,4 e US\$4,7 bilhões, respectivamente. Por outro lado, os países com maior número de produtores são países de baixa renda – Índia, Uganda e México, com 600.000, 189.610 e 169.707 produtores, respectivamente.

Apesar da Austrália e Argentina serem os países com o maior número de terras agrícolas manejadas sob sistemas orgânicos isso deve-se ao fato de que nestes países há uma forte tendência à pecuária orgânica extensiva, o que exige, de fato, uma grande extensão de terras.

A tentativa de harmonização das normas internacionais da agricultura orgânica é importante para regular o mercado internacional que possui uma grande distância entre produtores e consumidores. Neste sentido, a certificação por auditoria desempenha papel relevante, pois, de fato, garante a qualidade dos produtos e o *compliance* do processo produtivo às normas pré-estabelecidas. Todavia, este é um processo que encarece os produtos orgânicos, impedindo que um maior número de consumidores tenha acesso a eles, o que os tornou produtos voltados para consumidores com maior poder aquisitivo e se estabelecendo como um nicho de mercado. Da mesma forma, a adoção de padrões internacionais excluiu do mercado pequenos produtores que não tinham como arcar com os altos custos da certificação por auditoria, diminuindo desta forma, a oferta desses produtos e marginalizando alguns grupos de produtores (FONSECA, 2005; FERES, 2012). Além disso, os consumidores abastados dos países de alta renda geram incentivos para que os produtores mais capitalizados dos países de baixa renda abasteçam estes mercados, deixando muitas vezes os mercados locais e nacionais sem acesso a estes produtos.

Há uma série de estudos a respeito do funcionamento da governança transnacional do mercado de produtos orgânicos, porém não é o caso aqui de fazer uma análise muito aprofundada. O importante é ter claro as razões que fizeram a certificação por terceira parte ter se constituído como o mecanismo mais utilizado para avaliar a qualidade orgânica até o momento. É sobre ela que nos debruçaremos de aqui em diante.

2.2 A certificação por auditoria

A certificação por auditoria é feita por uma terceira parte, empresa acreditada ou em conformidade com as normas impostas pelos Estados e/ou por organizações de direito privado. Em seu conceito amplo, a certificação é a definição de atributos de um produto, processo ou serviço e a garantia de que eles se enquadram em normas pré-definidas (FARINA & REZENDE, 2000).

Este sistema se caracteriza pela existência de um auditor externo e independente ao organismo que está sendo certificado, com alto grau de especialização, documentação e registros extensos e rigorosos que são centralizados pelo auditor. As funções de certificação e assessoria são separadas, sendo a decisão da certificação centralizada no auditor e, portanto, de sua responsabilidade. Segue uma estrutura pré-definida pela ISO 65 e, portanto, possui rigidez em relação ao cumprimento das normas (MEDAETS & MEDEIROS, 2004).

A norma ISO 65 estabelece quatro regras fundamentais que regulamentam o funcionamento das entidades de certificação por terceira parte. São elas:

- a) Imparcialidade: exige que as entidades se mantenham no trabalho estrito de controle e auditoria, proibindo qualquer outra atividade de assessoria, consultoria e etc. que poderiam gerar conflitos de interesse. Também se exige que sejam aplicadas as mesmas normas e regras a todos os operadores com quem trabalham, independentemente das características locais ou possíveis casos particulares.
- b) Confidencialidade: estabelece que todos os dados e informações de que dispõem as entidades de controle são secretos e não podem ser divulgados publicamente.
- c) Competência: exige que as entidades possuam uma infraestrutura mínima para garantir o desenvolvimento de seu trabalho, assim como qualificação técnica adequada a seu pessoal para executar os controles, as auditorias e toda a questão burocrática associada a este procedimento.
- d) Independência: estas entidades devem demonstrar viabilidade e sustentabilidade financeira e que não dependem de fundos de outros atores privados para poder operar.

Também não podem trabalhar com produção, nem com comercialização, pois devem ser atores completamente alheios a estes processos (CUÉLLAR PADILLA, 2008).

Por meio dessas regras, a CTP provê segurança a respeito de um produto para as partes interessadas fornecendo informação sobre a mercadoria e o seu processo produtivo. O que a distingue, portanto, é a sua independência de outros participantes envolvidos na produção de alimentos ou agrícola como os varejistas ou fornecedores. Para Hatanaka, Bain e Busch (2005), os certificadores se apoiam em valores técnico-científicos como objetividade e transparência, além dos já colocados para aumentar a confiança e a legitimidade entre os clientes e limitar a fraude.

Para Farina e Rezende (2000), a certificação tem dois objetivos. Do lado da oferta é um instrumento que oferece procedimentos e padrões básicos permitindo para as empresas participantes gerenciar o nível de qualidade dos seus produtos e garantir um conjunto de atributos. Do lado da demanda, a certificação gera benefícios aos consumidores, informando-os que determinado produto tem certos atributos por ele procurados, servindo, portanto, como mecanismo de redução de assimetrias informacionais, aumentando a eficiência dos mercados (NASSAR, 1999 *apud* FARINA & REZENDE, 2000).

Medaets & Medeiros (2004) por sua vez afirmam que a certificação por auditoria tem como objetivo principal ampliar as possibilidades de comercialização, a partir da busca de vários mercados, inclusive o internacional. Hatanaka, Bain e Busch (2005) vão mais além quando afirmam que a CTP reorganiza, transforma e disciplina as pessoas e as mercadorias por meio da coordenação da cadeia produtiva com diferentes implicações sociais e econômicas para vários participantes.

Verifica-se, portanto, que existem visões diferentes a respeito do objetivo e da função da certificação por auditoria, mas que as três são complementares, pois se espera monitorar o comportamento dos fornecedores garantindo um padrão produtivo; o consumidor mais atento exige conhecer e ter garantido o cumprimento desses padrões, se configurando como um nicho de mercado específico e crescente, principalmente quando se trata dos produtos orgânicos, sendo assim também um mecanismo de ampliação dos mercados. Já a visão de reorganização e disciplina via coordenação das cadeias se dá por conta da garantia de que a empresa vai comprar

aquele produto, ou seja, nestes casos a motivação para a realização de práticas mais sustentáveis quer seja do ponto de vista ambiental, quer seja do ponto de vista social, é econômica e, portanto o cumprimento das normas se dá por uma questão de garantia do escoamento da produção.

Em suma, os selos privados são usados estrategicamente pelos atores econômicos, seja para ampliar o acesso a novos mercados, seja para coordenar as suas operações, fornecer garantia de qualidade e segurança para seus consumidores, complementar suas marcas ou definir nichos de produtos ou mercados (HATANAKA, BAIN e BUSCH, 2005). Representam, portanto, o principal mecanismo para transmissão de informações sobre o cumprimento de padrões em determinado setor, o que permite a redução dos custos de mensuração em transações multilaterais e impessoais, tornando mais eficiente o mecanismo de mercado devido à maior especificação das características transacionadas. (BARZEL, 2003, *apud* PEROSA et al, 2010).

A certificação de terceira parte recebe esse nome, pois difere das outras modalidades, como a certificação de primeira parte, cuja garantia de qualidade é dada pelos fornecedores e, portanto, depende da reputação e legitimidade da empresa perante a sociedade. Neste sistema de garantia com certificação de primeira parte, os atores sociais produtores assumem um compromisso e firmam uma declaração do cumprimento das normas. São eles que oferecem garantias em relação ao que produzem e realizam (CALDAS, 2013). Um exemplo recente deste formato é a certificação de frango sem hormônio realizada pelo grupo Brasil Foods.

Na certificação de segunda parte quem assegura o cumprimento das normas estabelecidas não são os produtores, mas outros grupos ou atores sociais que adquirem tais produtos (organizações que comercializam, que apoiam esta iniciativa ou que consomem o produto, entre outras) (CALDAS, 2013). Pode ser exemplificado pelo selo da ABIC– Associação Brasileira das Indústrias de Café, entidade criada em 1973 e que desenvolve um trabalho que integra indústrias, varejo, pontos de consumo. São diversos os programas criados e implementados pela ABIC e focados na pureza, na qualidade e, mais recentemente, na sustentabilidade do café.⁷⁷

Na de terceira parte, como já relatado, há uma entidade profissional, acreditada pelos órgãos competentes, que assume a tarefa de fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas, podendo certificar tanto grupos de produtores quanto produtores individualmente (CALDAS,

⁷⁷ Informações encontradas no site <http://www.abic.com.br/>, último acesso em 05/08/2014.

2013). Fagan (2003 *apud* HATANAKA, BAIN e BUSCH, 2005) argumenta que a independência exigida para as certificadoras dá maior legitimidade desde que ela não tenha interesse no resultado da transação. Assim, CTP é vista como mais confiável e crível do que a primeira e a segunda.

Porém, esse assunto é bem polêmico quando se trata de pequenos produtores que atuam nos mercados locais de forma ecológica, já que:

Para muitos estudiosos do assunto trata-se de uma estratégia de produtores em diferenciar o seu produto, mas também da evidência palpável do castigo infligido sobre agricultores que devem pagar ou assumir o ônus da prova para mostrar aos consumidores e à sociedade em geral, que sua atividade produtiva não polui ou degrada os recursos naturais e que não oferece riscos às pessoas que se alimentam de tais produtos. Enquanto isso, a esmagadora maioria dos produtores segue aferrada ao padrão convencional de agricultura, gerando um amplo espectro de externalidades negativas bem conhecidas (CALDAS, 2013, p. 36).

Este debate é bastante recorrente quando discutidos os sistemas de avaliação da qualidade, principalmente do ponto de vista do pequeno produtor que vive em um contexto de grandes adversidades e com dificuldades em acessar o mercado, conforme relatado por Ploeg (2008) e, de fato, serviu de motivador para a construção de uma legislação que oferecesse outras formas de avaliação da garantia mais adaptadas às realidades locais conforme veremos mais adiante.

2.3 Como funciona a certificação por auditoria?

Independente de qual for o sistema de garantia estabelecido, de acordo com Caldas (2013) e Cuéllar Padilla (2008), o processo opera da seguinte forma:

a) Em primeiro lugar, há que se definir os princípios e normas que se busca promover ou fazer respeitar; b) em seguida, há que atribuir um valor correspondente a estes mesmos princípios por meio de determinados padrões, os quais contemplam o peso específico que se quer estabelecer para cada norma ou princípio; c) em terceiro lugar, cabe criar indicadores que permitam avaliar, de forma clara e efetiva, os aludidos padrões; d) por fim, e em função do sistema de garantia estabelecido, elabora-se o processo de comprovação acerca do cumprimento das normas ou princípios. É isso que se denomina “avaliação da conformidade” (CALDAS, 2013).

Após essas definições de padrão e verificação dos padrões, o processo de obtenção do selo via CTP funciona da seguinte forma: um fornecedor pede a certificação para uma empresa certificadora que conduz uma pré avaliação e revisão da documentação das facilidades do fornecedor e operações de produção. Em seguida, a certificadora realiza as auditorias de campo que em geral ocorrem uma vez ao ano. O relato dessa visita é repassado à empresa, a qual estabelece seus mecanismos de avaliação das informações coletadas e outros procedimentos de controle e tomada de decisão. Quando a conformidade é verificada, a certificadora emite um certificado e permite ao fornecedor rotular os seus produtos como certificados (HATANAKA, BAIN e BUSCH, 2005; CALDAS, 2013).

Em geral e na agricultura orgânica este é o padrão, os fornecedores são responsáveis por pagar os custos da auditoria, mas nem todos os esquemas de CTP funcionam dessa forma. O Fair Trade, por exemplo, é uma exceção. Para maximizar os retornos para os pequenos produtores nos países em desenvolvimento, o Fair Trade Internacional estabeleceu um mecanismo onde consumidores cobrem os custos da auditoria (HATANAKA, BAIN e BUSCH, 2005).

Como foi dito, antes de uma empresa poder certificar, ela deve passar pelo processo de acreditação. É como se a certificadora passasse também por uma certificação realizada por uma organização de reconhecimento internacional, na maioria das vezes, ou de ordem estatal. A acreditação é, portanto, o processo pelo qual uma organização oficial reconhece formalmente que determinada certificadora de terceira parte é competente para realizar tarefas específicas.

Nas palavras de Hatanaka, Bain e Busch (2005), acreditação é o processo pelo qual uma organização autoridade no assunto reconhece formalmente que uma certificadora de terceira parte particular é competente para realizar tarefas específicas. No caso das certificadoras de orgânicos, existem diversas organizações que realizam a acreditação como a IFOAM, o USDA, nos EUA e o INMETRO, no Brasil.

Segundo FONSECA (2005), a quantidade de normas e princípios da AO são grandes desafios para a sua harmonização internacional, além de dificultar a entrada de pequenos produtores no mercado dos países desenvolvidos, funcionando como uma barreira comercial. Isso porque a certificação é um instrumento para a redução dos custos de transação para a cadeia de suprimentos dos orgânicos como um todo, mas a assimetria de poder entre os agentes da cadeia

transforma a certificação por auditoria em um instrumento de transferência de custos de transação, gerando a demanda por mecanismos alternativos de garantia de qualidade que não excluam pequenos produtores (FERES, 2012).

2.4 Críticas à CTP

Apesar de ser vista como um mecanismo extremamente legítimo para a coordenação das cadeias e para a comunicação dos cumprimentos dos padrões exigidos é importante fazer uma leitura crítica a respeito de como ela funciona para avaliar a sua legitimidade e autoridade, por tratar-se de um conceito relativamente recente no setor agrícola.

Albersmeier *et al* (2009) em um artigo intitulado *The reliability of third-party certification in the food chain: From checklists to risk-oriented auditing*, levanta essa questão apontando uma série de críticas ao conceito de certificação de terceira parte.

Conforme estes autores, as seguintes críticas podem ser feitas com referência a este formato de certificação. Primeiro, os auditores individuais tem pouco treinamento e conhecimento sobre essa nova tendência dos mercados e também sobre os próprios processos de produção agrícola, pois essa é uma profissão relativamente recente e nem sempre essas pessoas dominam todas as etapas de produção, gestão e comunicação dos atributos.

Segundo, nos esquemas privados de certificação o cliente pode escolher quem vai certificá-lo e neste caso, conclui-se que nem sempre a independência é garantida, pois este é um mercado altamente competitivo. Ora, a literatura econômica afirma que os clientes tendem a maximizar seus ganhos individuais, portanto, as empresas que serão certificadas, muitas vezes buscam valores mais baixos de mercado e isso na certificação significa padrões menos rígidos ou monitoramento mais distante das unidades de produção. Na pesquisa realizada pelos autores citados, os entrevistados (auditores da EurepGap⁸) reportaram que a busca pela manutenção ou por novos clientes pode levar alguns auditores a deliberativamente auditar sem muita atenção para minimizar os custos e ao mesmo tempo aumentar as chances de ser recontratado e recomendado. Isso também vai ao encontro do interesse das companhias auditadas (clientes) serem asseguradas de que passarão pela auditoria. Para passar elas evitarão auditorias severas e

⁸ Euro Retailer Produce Group

exercerão pressão para tal. Esse efeito pode ser especialmente forte quando os clientes individuais têm fortes posições políticas e econômicas (ALBERSMEIER *et al*, 2009).

Nessa direção, os autores concluíram que os fornecedores podem não estar interessados nos mais altos padrões de inspeção e que, assim, esse comportamento reduz a probabilidade da certificação ser confiável uma vez que eles são incentivados a selecionar as auditorias conhecidas por empregar padrões menos restritivos de inspeção. Da mesma forma as certificadoras vão buscar minimizar seus custos de auditoria para serem contratadas e por meio desses artifícios podem se tornar dependentes dos seus clientes por conta deste pagamento (ALBERSMEIER *et al*, 2009).

A terceira crítica refere-se à redução do valor real da taxa nos inícios das atividades. De acordo com os autores, foi relatado também que para ganhar o contrato, os auditores colocam as taxas para a primeira inspeção abaixo dos custos reais calculados. Como os lucros costumam ser percebidos apenas em uma relação contínua de negócios, os retornos anuais das inspeções subsequentes dependem da lealdade dos seus clientes e de uma relação que se dá em médio prazo. Além disso, como cada inspetor é um agente de uma companhia grande de certificação, trabalhando muitas vezes como pessoa jurídica, não se pode dizer que todo certificador possui os mesmos objetivos que a companhia de certificação. De fato, os agentes podem maximizar seus lucros e na prática isso é conhecido como contratos paralelos (ALBERSMEIER *et al*, 2009).

Diante disso e da contextualização de que a CTP é um instrumento da economia de escala e de mercados globalizados onde as assimetrias de informação são extremamente altas, Hatanaka, Bain e Busch (2005) afirmam que a CTP possui desafios em relação aos pequenos e médios produtores que não são beneficiados pela economia de escala, geralmente necessária para a adoção deste formato de certificação. Há de se fazer muitos investimentos para ir ao encontro dos padrões estipulados, tanto no que se refere à produção, quanto na compra de equipamento e tecnologias e contratação de pessoal para conduzir as tarefas cotidianas e contínuas de documentação e é o produtor quem paga por esses custos. Para estes autores, e se configurando desta forma como a quarta crítica a este sistema de garantia da qualidade, o fato de que os investimentos necessários para implementar a CTP podem resultar na exclusão do mercado de alguns produtores ou então na condução a mercados menos rentáveis. Isso pois, além dos custos normais da certificação, os produtores nos países em desenvolvimento geralmente tem que pagar

as despesas e diárias dos certificadores das nações industrializadas, pois em muitos países não existem pessoas ou empresas acreditadas (HATANAKA, BAIN e BUSCH, 2005).

Se partirmos do conceito de redes globais de commodities conforme definição de Gereffi (1994) e Raynolds (2004), em que as relações econômicas são também relações sócio políticas, podemos concluir que a CTP é um mecanismo dos atores econômicos de grande escala e que os padrões são geralmente construídos nos países do Norte e exportados para os países do Sul. Ora, se consideramos as diferenças de clima, vegetação, relevo, cultura e sociedade entre esses países, podemos pensar que as instituições no sentido de normas, regras e costumes da agricultura também são diferentes. Isso implica em assimetria de poder entre os atores, principalmente no que se refere à criação, verificação e monitoramento dessas normas.

No caso do mercado de orgânicos, isso fica muito claro quando analisamos a sua estrutura global, em que os principais consumidores estão nos países de alta renda e os principais produtores nos países de baixa renda. Soma-se a isso o fato de que a CTP se tornou um mecanismo de entrada nos mercados globais e por isso o cumprimento dos padrões construídos nesses países, no caso dos orgânicos, pela Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica (IFOAM) é assegurado (FONSECA, 2005).

De acordo com CAMARGO (2012), como os maiores mercados de produtos orgânicos, que são majoritariamente os países desenvolvidos, exigem a certificação por auditoria de terceira parte independente e a IFOAM possui um sistema de garantia de alimentos orgânicos amplamente reconhecido ao redor do mundo, ela se tornou referência para o comércio internacional de orgânicos, em especial para a importação europeia, garantindo com isso o cumprimento das normas das certificadoras e implementando os seus princípios em nível internacional. Sabe-se que a certificação é um mecanismo que reduz as assimetrias de informação e, com isso, os custos de transação. Assim, a existência da certificação é um imperativo nas relações comerciais de produtos orgânicos mas não é garantia do cumprimento dessas normas, menos ainda de monitoramento.

Assim, concluímos que a CTP se justifica quando vista como algo que vá diferenciar um produto para determinado nicho de mercado, consolidado por consumidores mais exigentes e com maior poder aquisitivo. Se pensarmos como modelo de desenvolvimento para a agricultura

familiar orgânica que inclui pequenos agricultores, outros formatos de avaliação da qualidade orgânica podem ser mais cabíveis. Isso porque o olhar sobre a certificação de produtos orgânicos neste estudo é não como objeto em si mesmo, senão como um projeto social e político levado a cabo por atores sociais com base no controle social e na articulação em rede, o que amplia a finalidade dos SPGs, sobretudo para o acesso aos mercados e para a garantia de suas condições sociais de existência (CALDAS, 2013).

2.5 O contexto internacional dos SPGs

Muito embora esse trabalho esteja focado nos SPGs brasileiros, é importante ressaltar que este sistema existe em diversos lugares do mundo, apesar de não serem reconhecidos na mesma equivalência que a certificação por auditoria. Isso porque eles carregam em comum a ideia de que um sistema de garantia se dá na relação entre quem produz e quem adquire um produto e isso era base dos movimentos iniciais de agricultura orgânica em todo o mundo. Podemos citar como referências a organização *Nature & Progrés*, da França, a *Certified Naturally Grown* dos EUA, a *Keystone Foundation*, da Índia, *Organic Farm New Zealand*, da Nova Zelândia entre tantos outros.

De acordo com a IFOAM, existem no mundo mais de cem iniciativas de redes de SPGs, em 50 países diferentes, estando algumas já em funcionamento e sendo reconhecidas, seja pelo Estado, seja pela IFOAM e outras em processo.

No entanto, são grupos que atendem majoritariamente ao mercado local, numa espécie de Organização de Controle Social (OCS) aqui no Brasil. Neste ponto, fundamenta-se a principal diferença da visão que a IFOAM possui em relação à visão brasileira, pois para aquela organização o SPG é um instrumento estritamente voltado para mercados locais enquanto que para a normativa do Brasil, ele pode ser expandido para todo o território nacional. Um dos entrevistados durante a pesquisa de campo sugeriu que

A IFOAM não aponta a possibilidade do SPG estar no mesmo status de equivalência que a certificação por auditoria, pois ela é financiada por certificadoras e, a partir do momento que isso ocorrer, muito do mercado da certificação que gera ativos relevantes

para estes atores econômicos poderia diminuir, o que fere os interesses das certificadoras⁹.

Assim, evidencia-se uma série de conflitos que a institucionalização deste sistema pode vir a acarretar e já acarreta no Brasil, conforme será trabalhado no capítulo 03.

O que é interessante notar é que as iniciativas de SPGs de todos os continentes, em sua maioria, buscaram se opor à certificação por auditoria por conta dos altos custos e da burocracia, que no mundo todo criam barreiras à inclusão dos pequenos agricultores nos mercados de bens de crença¹⁰, como é o caso dos orgânicos. Neste sentido, os SPGs se apresentam como uma alternativa de viabilidade econômica para a agricultura familiar em relação à certificação por auditoria e pretendem ser mais do que uma certificação, se configurando também como uma rede de comercialização ou de trocas de experiências, conhecimentos e alimentos.

Apesar de apontar a existência de diversas organizações que trabalham com certificação participativa no mundo, principalmente na América Latina, apenas no Brasil, Bolívia, México e Uruguai os SPGs possuem reconhecimento por parte do Estado. Por outro lado, de acordo com a IFOAM (2011), nos países do hemisfério norte há maior relutância em reconhecer esses sistemas. No Japão, EUA e na União Europeia muitos produtores orgânicos que integram SPGs não podem vender seus produtos com o nome de “orgânico”.

⁹ Informações colhidas durante entrevista com representante da sociedade civil na Câmara Temática de Agricultura Orgânica realizada no dia 05/02/2014.

¹⁰ A expressão "bens de crença" em relação aos produtos orgânicos foi utilizada por Luciano Barbosa e André Maia Lages (2006), onde afirmam que tais produtos representam “bens de crença” diante do fato de seus atributos e qualidades intrínsecas não serem identificados diretamente pelos consumidores, mesmo depois de haverem sido consumidos.

Figura 1. Número de iniciativas reconhecidas de Sistemas Participativos de Garantia da qualidade orgânica pelo mundo

Fonte: IFOAM (2014)

Estes dados sugerem que os Sistemas Participativos de Garantia existem principalmente nos países em desenvolvimento. Nos últimos anos, eles vêm sendo recomendados pela IFOAM, UNEP (United Nations Environmental Program) e UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) como políticas eficientes e confiáveis para o aumento da oferta de produtos orgânicos, assim como para o fortalecimento da população rural frente aos desafios que a modernização da agricultura trouxe a esta parcela da sociedade (IFOAM, 2011).

O que se pode notar também ao conhecer essas iniciativas é que elas desenvolvem os seus mecanismos de avaliação da qualidade a partir da realidade em que estão inseridas e dos recursos disponíveis para tal. Assim, a *Certified Naturally Grown*, dos EUA, por exemplo, desenvolveu um mecanismo com base no uso da Internet para monitorar, acompanhar, relatar e tomar decisões acerca da certificação, garantindo transparência ao processo para os produtores e consumidores. Contudo, isso só foi possível graças ao acesso que tais produtores têm a essa tecnologia, nos EUA, o que é bem diferente nos países em desenvolvimento. Já a *Keystone Foundation*, da Índia funciona a partir do trabalho de uma ONG do mesmo nome que atua em parceria com grupos de indígenas em áreas de conservação ambiental desenvolvendo mecanismos de avaliação e de monitoramento conforme o trabalho destas pessoas de coleta de produtos florestais não

madeireiros, mel nativo, entre outros produtos. Neste caso, o próprio ato do trabalho coletivo em forma de mutirões se configura como um mecanismo de avaliação da conformidade.

Outra iniciativa importante de ser relatada aqui é a *Nature & Progrés* da França, por ser vanguarda neste sistema participativo de avaliação da qualidade orgânica. Iniciado em 1964, ela ajudou a fundar a IFOAM e a colocar o tema da agricultura ecológica em pauta em diversos fóruns. Entretanto, quando em 1995 a União Europeia definiu as normas para certificação (EN NF 45011) baseado na imparcialidade, independência, competência e confiabilidade mandatórias, a câmara que discutia a certificação da organização se dissolveu e seus membros fundaram a Ecocert, certificadora mundialmente conhecida. Todavia, os comitês locais que reuniam produtores e consumidores continuaram atuando por meio da realização de visitas de pares e de reuniões frequentes, o que possibilitou a permanência do selo para venda direta, mas sem reconhecimento oficial, pautado, portanto na relação de proximidade com o consumidor que valoriza não apenas o fato de ser um produto orgânico, mas produzido por pequenos agricultores que garantem a qualidade exigida. Essa rede nos últimos anos se expandiu para Bélgica, Portugal e Espanha e é uma grande referência para a Europa que tem muito forte em suas normativas a obrigação de certificação por auditoria para um produto ser chamado orgânico (IFOAM, 2008).

A respeito da literatura que aborda este assunto, internacionalmente não existem muitas referências, mas como podemos notar pelos dados citados acima, a IFOAM tem concentrado esforços em publicar relatórios e notícias sobre essas iniciativas ao redor do mundo, gerando dados que podem ser utilizados pela comunidade acadêmica. Ao longo da revisão bibliográfica, tive acesso a teses de mestrado e doutorado sobre o tema da Itália¹¹ e da Espanha¹², essa última especialmente se aprofunda no assunto na Universidad de Córdoba, onde existe o Instituto de Sociología y Estudios Campesinos. No Brasil, o tema está mais bem desenvolvido, seja institucionalmente, seja no âmbito da pesquisa, já que existem diversas teses e dissertações sobre o assunto, principalmente a respeito da Rede Ecovida de Agroecologia, a principal referência em

¹¹ O trabalho mais relevante encontrado foi a tese de especialização em Economia de Laura Rugetti intitulada “*I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l'impatto dell'inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica*”.

¹² Existem dois trabalhos bem elucidativos sobre SPGs desenvolvidos na Espanha. A primeira é uma tese de doutorado realizada por Mamén Cuellar, intitulada “*Hacia un Sistema Participativo de Garantía para La producción ecológica en Andalucía*” e a segunda é o trabalho de Eva Torremocha “*Los SPGs: herramienta para definición de estrategias agroecológicas*” que em muito embasou os trabalhos da IFOAM, uma vez que ela é membro ativa do comitê de SPGs da Federação.

certificação participativa no país e que inspirou a sistematização das experiências para a entrada do tema na agenda pública.

2.6 Síntese do capítulo

A globalização da economia gerou afastamento entre as relações de produção e consumo. Se por um lado, a indústria e a agricultura se especializaram para produzir em grande escala, por outro, o consumidor abarrotado de tarefas cotidianas perdeu a ligação com o processo produtivo dos seus alimentos. Essa distância aumenta as incertezas a respeito da qualidade dos produtos alimentícios e quando não há controle sobre estes atributos, pode haver interferências diretas na saúde da população, como é o caso de diversas doenças e contaminações que nos notificam os meios de comunicação.

Diante disso, surgiram organizações capazes de controlar essas cadeias produtivas e realizar a governança transnacional, ou seja, criar e verificar o cumprimento das normas referentes a nichos de mercado específicos, como o da agricultura orgânica. Porém, quem dita as normas a serem respeitadas é o país consumidor e, estas podem ser bastante específicas, fazendo com que os produtores se adaptem ao mercado que vão abastecer.

Para realizar as inspeções do cumprimento dessas regras, internacionalmente foi estabelecido que seria necessário o trabalho de uma terceira parte isenta, sem interesses na compra e nem na venda dos produtos, a fim de realizar um processo neutro capaz de garantir ao consumidor que aquele produto segue determinadas normas e, ao mesmo tempo, permitir uma vantagem de preço àquele produtor. Nesse meandro surge a certificação por terceira parte como uma ferramenta de controle das cadeias produtivas que incluem atributos socioambientais.

Porém, este processo global criou mecanismos que chegam de cima para baixo, ou seja, com normas criadas por alguns atores, mas implementadas no mundo todo, gerando altos custos e uma grande exigência de organização de documentos, o que excluiu do mercado pequenos produtores que não se enquadravam neste padrão ou que não tinham recursos para investir.

Porém, a História mostra que sempre existiu uma diversidade de formas de avaliar a qualidade do produto, principalmente quando há aproximação entre produtores e consumidores e por meio de relações de confiança, controle social e circuitos curtos de comercialização.

Os SPGs são um destes tipos de avaliação da conformidade que se opõem à CTP e, no Brasil, possui o mesmo reconhecimento legal que a certificação por auditoria, desde que avaliem a conformidade de produtos comercializados dentro do país. Este capítulo buscou interpretar como é o sistema agroalimentar internacional, como a CTP é um instrumento voltado para essa realidade como consequência do distanciamento entre as relações de produção e consumo, mesmo em se tratando da produção orgânica que, pode ser compreendida neste caso, como qualquer outra *commodity*.

A exclusão do mercado dos pequenos produtores foi o principal motivo para se pensar outras formas de mostrar ao consumidor que determinado produto pode ser orgânico, o que levou a discussão para o âmbito estatal no Brasil. No próximo capítulo, o leitor encontrará o histórico da regulação de orgânicos no país e a construção dos SPGs enquanto instrumento de política pública, incluindo os conflitos de sua regulamentação e os discursos dos atores localizados em diferentes posições dentro da rede da agricultura orgânica.

3. A regulamentação da Agricultura Orgânica no Brasil: uma interpretação sobre a formulação de políticas públicas

A agricultura é uma atividade que acompanha o ser humano há aproximadamente dez mil anos e foi essencial para o processo de construção das sociedades em todo o mundo, gerando alimentos, trabalho, renda, produção de ferramentas e a transformação do meio-ambiente. Os primeiros registros desta atividade são do norte da África e do oeste asiático, enquanto que na Europa, as primeiras roças surgiram na região da Grécia, há aproximadamente 8,5 mil anos atrás (EHLERS, 2008).

Parece até difícil de imaginar, mas três séculos atrás, a dificuldade em produzir alimentos na Europa gerou crises de fome responsáveis por dizimar grande parte da população e configurando a produção e o abastecimento de alimentos como um dos principais desafios da humanidade.

A partir do século XVIII, na Europa, inicia-se, então, um processo lento de transformação da agricultura, em que há supressão da fase de pousio, intensificação dos sistemas rotacionais com leguminosas e aproximação das atividades agrícola e pecuária (EHLERS, 1999), principalmente pelo uso do esterco como adubo e do plantio de plantas forrageiras que também atuavam como adubos verdes. Esse sistema propiciou duplicar a produtividade de alimentos e fibras, garantindo à população acesso aos alimentos neste período e, só foi de fato realizado porque o desenvolvimento industrial, comercial e urbano permitiu absorver o excedente agrícola comercializável que ela permitia produzir, período que ficou conhecido como a Primeira Revolução Agrícola (MAZOYER & ROUDART, 2010).

Dessa forma, esse processo preparou o terreno para a ocorrência da Revolução Industrial, especialmente por permitir abastecer as cidades com alimentos e o emergente setor têxtil com fibras. Simultaneamente, o desenvolvimento da indústria criou novos implementos para a agricultura, principalmente após a teoria de Justus Von Liebig (1803-1873) sobre a nutrição mineral das plantas e o surgimento do motor de combustão.

Vale ressaltar, assim, a ligação existente entre agricultura e indústria ao longo da História e, principalmente, o fato da segunda revolução industrial criar novos meios de produção

mecanizados que embasaram a segunda revolução agrícola ao longo do século XX. Estes meios foram: a motorização (motores a explosão ou elétricos, tratores e engenhos automotivos cada vez mais potentes), a mecanização (máquinas cada vez mais complexas e eficientes); a quimificação (adubos minerais e produtos de tratamento); e o uso da genética por meio da teoria de Mendel (1822-1884) que possibilitou o melhoramento das variedades.

Em decorrência, a motorização dos transportes por meio de caminhões, estradas de ferro, barcos e por aviões retirou os estabelecimentos e as regiões agrícolas do isolamento, fato que lhes permitiu se abastecer cada vez mais facilmente de adubos de origem distante, assim como escoar maciçamente seus próprios produtos para regiões distantes, o que gerou o abandono da multiprodução vegetal e animal e, em consequência, especialização das culturas mais bem adaptadas à determinada região. Paulatinamente, a agricultura também se distancia da pecuária, já que não havia mais necessidade do esterco animal, mas vai se tornando cada vez mais científica e dependente da indústria (MAZOYER, & ROUDART, 2010).

O desenvolvimento tecnológico aplicado à produção de alimentos tem por objetivo, portanto, o aumento da produtividade a partir do uso de técnicas industriais, baseando-se na monocultura, no uso de insumos sintéticos e nos excessos de mecanização, na exploração do trabalho humano e dos recursos naturais. A intensificação deste processo, após a década de 1950, foi preconizado por todo o mundo com o nome de Revolução Verde¹³, porém, desde a década de 1960, diversos autores já reconheciam os sérios impactos sociais e ambientais negativos gerados por este modelo, como a contaminação das águas e dos solos, a intoxicação da fauna e da flora, assim como agravos à saúde humana do trabalhador rural e do consumidor e a exclusão dos camponeses da atividade agrícola, já que muitos não conseguiam investir neste pacote tecnológico.

¹³ A expressão Revolução Verde foi criada em 1966, em uma conferência em Washington, por Wiliam Gown, que disse a um pequeno grupo de pessoas interessadas no desenvolvimento de países com déficit de alimentos “*é a Revolução Verde, feita a base de tecnologia, e não do sofrimento do povo*”. As sementes modificadas e desenvolvidas nos laboratórios possuem alta resistência a diferentes tipos de pragas e doenças, seu plantio, aliado à utilização de agrotóxicos, fertilizantes, implementos agrícolas e máquinas, aumenta significativamente a produção agrícola. Após 1950, muitos países do mundo, incluindo o Brasil, introduziram as inovações trazidas pela Revolução Verde em seus meios de produção agrícola. Os impactos socioambientais negativos destes pacotes tecnológicos vieram a ser revelados no início dos anos 1960 por Rachel Carson em seu livro: Primavera Silenciosa.

A Revolução Verde pauta estabelecimentos, na maioria das vezes, inteiramente especializados em um número muito reduzido de produções particularmente rentáveis, como arroz, trigo, milho e soja. São equipados com tratores e máquinas, fazem maciçamente apelo aos adubos minerais, aos produtos fitossanitários, aos alimentos do gado, a variedades de plantas e raças de animais geneticamente selecionados. Esses estabelecimentos vendem a quase totalidade de seus produtos nos mercados multirregionais e multinacionais e compram a maior parte de seus meios de produção, sendo que o autoconsumo e o autoabastecimento ocupam somente um lugar limitado (MAZOYER & ROUDART, 2010). Este modelo gerou concentração de renda e, consequentemente, o empobrecimento de grande parte da população rural.

Vale lembrar que a maioria dos países em desenvolvimento, como por exemplo, o Brasil possuía e possui até hoje um sistema agrícola pautado na grande propriedade e na monocultura, o que facilitou a assimilação das propostas da Revolução Verde. Outro fator crucial para a disseminação de tais preceitos agrícolas foi a criação de um amplo mercado para tratores e insumos químicos produzidos nos países desenvolvidos.

Por outro lado, enquanto os representantes do *mainstream* da agricultura pesquisavam as técnicas que não consideravam os impactos negativos no meio-ambiente e na saúde, uma minoria de agricultores e pesquisadores ao redor do mundo valorizava a fertilização orgânica dos solos e o potencial biológico dos processos produtivos. Estes movimentos aconteceram na mesma época, entre as décadas de 1920-30, em diversos países como Alemanha (biodinâmico), Inglaterra e Índia (orgânico) e Japão (natural) (EHLERS, 1999).

Apesar de terem algumas pequenas diferenças conceituais, todas estas modalidades se encaixam no guarda-chuva da agricultura alternativa, procuram produzir seus alimentos sem a utilização de insumos químicos sintéticos e industriais e garantir os direitos básicos dos produtores. Ideia central para estes tipos de manejo é a fertilização do solo, pois é ele que permitirá a nutrição das plantas e, portanto, cultivares saudáveis e produtivos.

EHLERS (1999) conceituou estes movimentos como rebeldes no seu livro “Agricultura sustentável – origens e perspectivas de um novo paradigma”, apontando como formas de resistência à padronização da agricultura convencional em diversos locais diferentes do mundo

foram fundamentais para a construção de um conceito que ainda necessitava de aportes científicos, políticos e de experiências concretas para a sua consolidação.

A agricultura alternativa começa então a ganhar força, já que aparece como um modelo capaz de alimentar as pessoas com saúde e com baixos impactos negativos ao meio-ambiente, gerando emprego e renda para as famílias do campo.

No Brasil, na década de 1970, a agricultura orgânica é ainda muito relacionada aos movimentos de contra cultura que pregavam a volta ao campo e uma vida mais simples. Na década de 1980, acontecem alguns encontros como o EBA – Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa que reuniu alguns movimentos, como o de Agricultura Biodinâmica¹⁴, o de Agricultura Natural, estudantes universitários e, por meio da questão da alimentação natural esse tema foi ganhando corpo e foi-se constituindo uma massa crítica a respeito dessas questões.

Porém, é apenas na década de 1990 que os produtos orgânicos começam a ser comercializados com mais escala e, por isso, algumas ONGs e grupos de produtores interessados na exportação passam a cobrar do MAPA a regulação deste sistema de produção, sendo esta mais uma motivação para a necessidade urgente de regulação pública, mas entendendo que havia o imperativo de estimular a produção de orgânicos, como uma alternativa ao modelo dominante de produção agrícola. Vejamos na próxima sessão como se deu esse processo.

3.2 A Agricultura Orgânica no Brasil: regulação pública

No Brasil, o MAPA passou a estabelecer alguma regulamentação para a Agricultura Orgânica a partir da década de 1990, o que não foi totalmente implementado na época e a dar apoio isolado à Embrapa, com programas de pesquisa não específicos (FONSECA, 2005). Em 1994, o Governo Federal criou a Comissão Especial para propor normas de certificação de produtos orgânicos e instituiu o Comitê Nacional de Produtos Orgânicos, através da Portaria MA nº 190 de setembro de 1994, responsável por propor as estratégias para a certificação de produtos. Seguindo esta determinação, a Portaria MA nº 192 de abril de 1995 designou os membros que

¹⁴ A Agricultura Biodinâmica, no Brasil, existe desde 1974, quando foi fundada a Demétria, bairro rural localizado no município de Botucatu – SP com princípios antroposóficos e biodinâmicos. No local, existem até hoje produtores engajados com a causa, associação de apoio à pesquisa e extensão agrícola, bem como capacitações especializadas para o assunto.

iriam compor a Comissão Nacional de Produtos Orgânicos. O Brasil estava então começando a se organizar, se estruturar para a regulação dos produtos orgânicos (ALVES et al, 2012).

Em 1998, ocorre a Consulta Pública para a criação da Instrução Normativa n° 7 que oficializa as normas de produção orgânica e o conceito de sistema orgânico de produção agropecuária e industrial. Estes sistemas são definidos como sendo todo aquele em que se adotam tecnologias que otimizam o uso de recursos naturais e socioeconômicos, respeitando a integridade cultural e tendo por objetivo a autosustentação no tempo e no espaço, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energias não renováveis e a eliminação do emprego de agrotóxicos e outros insumos artificiais tóxicos, organismos geneticamente modificados – (OGM) /transgênicos, ou radiações ionizantes em qualquer fase do processo de produção, armazenamento e de consumo, e entre os mesmos, privilegiando a preservação da saúde ambiental e humana, assegurando a transparência em todos os estágios da produção e da transformação (BRASIL, 1999).

A construção de regulamentos com a participação da iniciativa privada (ONGs, movimentos sociais e negócios) fez surgir instâncias público-privadas paritárias no âmbito governamental, uma novidade dentro da estrutura do Ministério da Agricultura. Na instrução 007/99, foram criados os Órgãos Colegiado Nacional (CNPOrg) e Colegiados Estaduais (CPOrgs), também conhecidos como Comissão Nacional e Comissão Estadual de Produção Orgânica, respectivamente, que tinham como função normalizar e credenciar os organismos certificadores responsáveis pela certificação e controle da qualidade orgânica (BRASIL, 1999).

Na época, a CNPOrg era composta por 10 membros, sendo cinco representantes de órgãos governamentais e cinco de não-governamentais (ONG's, empresas privadas). Era coordenada pelo MAPA e tinha como atribuições principais o credenciamento de certificadoras, a coordenação, supervisão e fiscalização das atividades dos colegiados estaduais e do Distrito Federal. De acordo com a IN 007/99, a CNPOrg e as CPOrgs tinham como principal função assessorar e acompanhar a implementação de normas e padrões nacionais para a produção orgânica de alimentos ou matéria-prima de origem vegetal e/ou animal (FONSECA, 2005).

Em 2008, há uma nova Instrução Normativa que passa a regulamentar a estrutura, composição e atribuições das Comissões da Produção Orgânica, antigos órgãos colegiados

estaduais e federais. Estes são, até hoje os principais espaços de auxílio às ações necessárias para o desenvolvimento da produção orgânica, tendo por base a integração entre os diversos agentes da rede de produção orgânica do setor público e do privado e a participação efetiva da sociedade no planejamento e gestão democrática das políticas públicas. As CPOrgs tem como atribuição:

I - emitir parecer sobre regulamentos que tratem da produção orgânica;

II - propor à CNPOrg regulamentos que tenham por finalidade o aperfeiçoamento da rede de produção orgânica no âmbito nacional e internacional;

III - assessorar o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica, em que estão cadastrados os OPACs e as certificadoras;

IV - contribuir para elaboração dos bancos de especialistas capacitados a atuar no processo de acreditação (BRASIL, 2008).

De acordo com Fonseca (2005), havia duas correntes de pensamento nos espaços de discussão da Lei de Orgânicos: a convenção doméstico-cívica e a industrial-mercantil. A primeira era caracterizada por sempre trazer os valores e a importância das questões sociais na agricultura orgânica à tona da discussão, visando os pequenos agricultores de base familiar e a importância dos mercados locais. A segunda era uma convenção mais ligada a padrões internacionais de certificação que pudessem garantir acesso ao mercado internacional, entre outras questões. Essa dualidade também está presente na discussão entre agroecologia e agricultura orgânica, muito embora a própria legislação reconheça os diversos formatos de agricultura ecológica como a biodinâmica, a natural, a permacultura e a própria agroecologia como agriculturas orgânicas e é neste sentido que este conceito é tão utilizado nessa dissertação.

Na época, grande parte das discussões acerca da regulamentação da produção orgânica no Brasil dizia respeito às formas de se avaliar a conformidade, pois, se por um lado, o mercado internacional havia instituído a certificação por terceira parte como a forma mais confiável, por outro, existiam experiências no país que demonstravam a pluralidade de formas características da agricultura familiar em se realizar essa avaliação. A abertura dos espaços de discussão para a regulação abriu espaço, portanto, para trazer à tona esse debate que convergia no sentido de que os organismos certificadores deveriam estar cadastrados no MAPA.

Para Fonseca (2005), o enquadramento do tipo de organização encarregada da certificação era necessário por conta de duas posições levantadas pelo setor privado: a) a não experiência pública, àquela época, no tema e a evitação do uso político da certificação por maus governantes; b) evitar posição monopolista de empresas de certificação que visam unicamente o lucro, principalmente as internacionais, e que certifiquem qualquer produto, não só orgânicos.

A respeito do tipo de avaliação da conformidade que deveria ser aceita no Brasil, o consenso foi patente no item 9.2 da IN,

as instituições certificadoras adotarão o processo de certificação mais adequado às características da região que atuam, desde que observadas as exigências legais que tratam da produção orgânica (FONSECA, 2005).

Após a promulgação da IN n° 007/99 (BRASIL, 1999), as organizações envolvidas com a rede de produção, comercialização e consumo de produtos orgânicos iniciaram os arranjos organizacionais para adaptação a uma nova realidade regulamentar deste mercado, mas apenas em 2002, foram estabelecidos os procedimentos para o credenciamento das certificadoras junto ao Colegiado Nacional de Agricultura Orgânica, por meio da IN n° 006.

A implantação dos procedimentos preconizados pela IN n° 006/02 trouxe uma tensão política dentro do movimento da agricultura ecológica em face da exclusão de outros processos históricos de avaliação e garantia da conformidade dos produtos da AO reconhecidos em território nacional, previstas no item 9.2 da IN n° 007/99: especificamente a certificação participativa em rede - CPR, construída pela Rede ECOVIDA no Sul do país (REDE ECOVIDA, 2002; PEREZ-CASSARINO, 2012). A exclusão acontecia naturalmente, já que a norma era baseada nos critérios do Guia ISO 65, onde a questão da imparcialidade e independência da certificadora impedia o fornecimento de assistência técnica ou qualquer envolvimento com a unidade produtora avaliada, atividade comum em um segmento com poucos profissionais habilitados, e, preconizada como sendo um dos alicerces da construção da confiança.

Isso aconteceu devido à IN n° 006 ter sido desenvolvida por reduzida parte dos atores envolvidos na produção orgânica nacional, o que resultou em ampla reação dos demais atores sociais envolvidos com a agricultura orgânica. (ALVES et al, 2012). Além disso, de acordo com um membro da Câmara Temática de AO, na época, a IFOAM costumava vender as suas normas de regulação para os Estados que não possuíam e, no Brasil, o *lobby* da IFOAM era feito por uma

certificadora bastante influente na CPOrg de São Paulo, conseguindo inserir as normas internacionais de certificação na normativa brasileira.

Neste contexto, surge a questão: por que a certificação participativa em rede não foi incluída na referida instrução? De acordo com Fonseca (2005), por quatro motivos:

- 1) Era um processo que estava em construção principalmente pelas organizações do Sul, liderados pela Rede Ecovida (SANTOS, 2002; MEDAETS, 2003); o texto da IN006/02 foi praticamente desenvolvido pela CPOrg de São Paulo, em que uma das organizações líderes possuía grande interesse no comércio internacional.
- 2) A instrução normativa foi uma tradução adaptada das normas da IFOAM, que adotava, na época, somente a certificação por terceira parte, individual e em grupo;
- 3) As CPOrgs do Sul do país não estavam ativas e não incorporaram as discussões que aconteciam nas redes de produção, comercialização e consumo de produtos da AO na região sudeste. Nas CPOrgs de SP, MG e RJ, as discussões eram puxadas pelas certificadoras e ONGs, mas com participação pró-ativa dos membros das organizações governamentais;
- 4) Os procedimentos participativos de avaliação e garantia da conformidade ainda não estavam sistematizados.

Esse momento foi importante para entendermos como as organizações influenciam e incidem sobre a própria posição do Estado frente a questões polêmicas e que causam dissenso na sociedade. Essa situação elucida os conflitos existentes dentro da estrutura e nos dá alguns indícios de porque o Estado, após os protestos por parte da sociedade, passa a reconhecer os sistemas participativos de garantia como legítimos.

Esse debate foi se aprofundando, pois, no mesmo ano, foi formado, durante o Primeiro Encontro Nacional de Agroecologia realizado no Rio de Janeiro em 2002, o GAO – Grupo da Agricultura Orgânica, com diversas organizações da sociedade civil incomodadas com o que havia acontecido e preocupadas com a regulamentação da lei. O GAO era um grupo plural, onde havia tanto representantes da agricultura familiar quanto das certificadoras, membros da sociedade civil e do poder público. Importante ressaltar também que neste espaço cria-se a ANA (Articulação Nacional de Agroecologia) responsável por congrega todas as entidades sociais

voltadas à Agroecologia, incluindo movimentos sociais, ONGs, representações de agricultores e etc. (CALDAS, 2013).

Dentro do GAO, foram criados diversos GTs e, um, em especial, era sobre certificação participativa. Com pressão do MAPA e das certificadoras para aprovar logo a lei, o GT que havia conseguido recursos do MDA para desenvolver um material com as experiências sistematizadas sobre este formato de certificação, especificamente as experiências da Rede Ecovida de Agroecologia (estados do sul do país), ACS (Acre) e Rede Xique-Xique (estados do Nordeste) entregou um documento que serviu de base para a regulamentação. De acordo com Rogério Dias, secretário da Câmara de Agricultura Orgânica, CAO/MAPA e membro da COAGRE,

A maioria das pessoas que pensavam na certificação, pensavam na exportação, pois os grandes consumidores são EUA, UE e Japão que exigiam as normas da AO. Então, as normas do Brasil deveriam ser aceitas nesses países, harmonizadas. Mas o GAO, na sua heterogeneidade, dizia que não, que as normas deveriam ser criadas considerando a realidade brasileira e pensando que nós queríamos produtos orgânicos para a população brasileira. Nosso trabalho não era para viabilizar a exportação, mas viabilizar o crescimento da AO. Aí é uma questão que às vezes as pessoas não entendem nas reuniões internacionais. Pra quem vê a AO como um nicho de mercado, aí a exportação faz sentido. Pra quem vê a AO como um movimento que quer mudar a atividade agrícola, que quer mudar o processo produtivo como um todo e queremos que isso se expanda, aí não faz sentido ter regras, ter leis que contemplem alguns que vão se inserir neste nicho e outros não. Nós temos que ter regulamentos que permitam que todos possam passar por essa conversão, que todos possam ter acesso. Essa é a grande diferença na hora de construir o marco regulatório. Então nós entendemos que tínhamos que ter três mecanismos de verificação da conformidade¹⁵.

Essa fala é muito representativa por três motivos: o primeiro é o reconhecimento desta visão da agroecologia enquanto modelo agrícola representada dentro do Estado, em especial dentro do MAPA, um ministério fortemente influenciado pelo setor ruralista ligado ao agronegócio. Segundo porque, de acordo com três entrevistados, foi apenas por causa da atuação de alguns gestores que foi possível incidir e inserir este tema na agenda pública. Veremos mais adiante como a literatura de Ciência Política aborda este assunto dos mediadores de políticas, gestores que assumem a liderança em criar e implementar determinados projetos. Terceiro, porque demonstra como atores do governo reconheceram e absorveram o discurso da sociedade civil, fato que corrobora a hipótese de um Estado poroso às pressões sociais, mas também disposto a construir uma política a partir da governança paritária, em consenso com a sociedade

¹⁵ Esta fala foi feita durante o III Encontro Internacional de Agroecologia, no Encontro do fórum Latinoamericano de SPGs. A autora gravou e reproduziu em sua dissertação os conteúdos abordados pelo ator em espaço público, no dia 01/08/2013.

civil e em um processo que não vinha de cima para baixo (Fala de Romeu Mattos, presidente da Câmara Temática de Agricultura Orgânica – CTAO) ¹⁶.

O que é importante ressaltar é que essa questão político-ideológica da inclusão de pequenos agricultores embasou a construção da lei no Brasil, processo bastante diferenciado dos demais países, o que culminou no reconhecimento das três maneiras de avaliação da conformidade: Certificação por Auditoria, Sistemas Participativos de Garantia e Organizações de Controle Social.

Atualmente, o mercado brasileiro de orgânicos é regulado pela Lei nº 10.831 de 2003 e que foi regulamentada apenas quatro anos depois, pelo Decreto nº 6323 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007). As instruções normativas mais importantes, hoje em dia, são as atuais IN nº 19 de 2009, que descreve os mecanismos de controle e informação da qualidade orgânica (BRASIL, 2009), e a IN nº 46 de 2011, que substitui a IN nº 64 de 2008, e que visa “estabelecer o regulamento técnico para os sistemas orgânicos de produção animal e vegetal, bem como as listas de substâncias permitidas para uso nos sistemas orgânicos de produção animal e vegetal” (FERES, 2012).

Embora haja outras instruções normativas sobre questões mais específicas, na prática, a regulamentação do setor nacional de orgânicos foi finalizada quando da publicação do decreto de regulamentação da lei de orgânicos (uma vez que uma lei no Brasil só pode ser aplicada após sua regulamentação por decreto) e pôde entrar em funcionamento quando da publicação da IN 064/2008 e da IN 019/2009. Através desses diplomas legais, a agricultura orgânica passou a ter oficialmente parâmetros técnicos sobre a produção e mecanismos reconhecidos pelo governo para a avaliação da conformidade orgânica (FERES, 2012).

A figura 2 apresenta uma linha do tempo da regulamentação da AO no Brasil, com os principais acontecimentos do setor no que se refere à legislação e às maneiras de avaliação da conformidade.

¹⁶ Conteúdo concedido durante entrevista realizada pela autora no dia 05/02/2014.

Figura 2 – Linha do tempo da regulamentação da ao

3.3 Estado e sociedade civil: uma interpretação sobre formulação de políticas públicas

A regulamentação da AO pela normativa brasileira fez com que este assunto se tornasse uma política pública, possibilitando direcionar recursos humanos e financeiros para o setor. Cabe nesta seção interpretar como uma política pública é formulada a partir da interação dos diversos atores envolvidos com o tema.

Para abordar esse tema, entendemos política como processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade, cujos interesses, valores e objetivos são divergentes tomam decisões coletivas que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum (RODRIGUES, 2001). Tradicionalmente, o Estado é entendido como conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social em um território delimitado, cuja existência está relacionada à organização da vida em sociedade, por meio de uma série de estratégias, quer seja, a participação, a delegação, a violência ou formas bem conhecidas no Brasil, como o clientelismo e o paternalismo.

De acordo com Frey (2000), tem-se adotado na literatura a visão das esferas da política, mais bem esclarecidas quando utilizados os termos em inglês de ‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política. O mesmo autor define melhor estes conceitos:

- a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Estes conceitos são importantes, pois em português, geralmente, a política é entendida como um todo, seja ordem, processo ou programas, e esta diferenciação permite entender melhor tanto o funcionamento da estrutura quanto a atuação dos agentes, debate de extrema importância para a ciência política.

Como a abordagem aqui é mais voltada para as políticas públicas, muito embora se reconheça que elas estão incrustadas em uma ordem política e como resultado de um processo, é importante ter em mente que as políticas públicas sempre respondem as seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Neste sentido, essa questão carrega nosso olhar para o

locus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Para Souza (2006),

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (...) A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Diante disso, a pergunta que surge é, como um assunto entra na agenda política? Em outras palavras, como atores com interesses divergentes conseguem trabalhar a ponto de criar necessidade de regulação de um determinado tema? Quais são os caminhos que levam à implementação de um assunto específico?

Estas perguntas são importantes, pois a definição da agenda por si só, já é um sistema de tomada de decisão. A essa questão, Souza (2006) sistematiza três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, os problemas entram na agenda quando se torna pública a necessidade de se fazer algo sobre eles. Assim, o reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta tem como foco a política propriamente dita. Em outras palavras, a forma como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. De acordo com a autora,

Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso.

A terceira resposta enfoca os atores, que são classificados como diretamente influenciadores e, dessa forma, visíveis – políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, movimentos sociais, etc. e, indiretamente influenciadores ou invisíveis – acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Na realidade, o que vemos é que para um tema entrar na agenda, há uma convergência entre estas respostas colocadas por Souza, ou seja, uma confluência entre a definição de um problema, a configuração política viabilizada e a articulação entre diversos atores sociais.

Kingdon (2003) afirma que as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos - denominadas *policy windows* e traduzidas como janelas de oportunidades — são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político, neste caso entendido como o processo político. De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias. Mudanças na agenda acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado por Kingdon (2003) como *coupling*. O *coupling*, ou a junção dos fluxos, por sua vez, ocorre em momentos em que as janelas de oportunidades se encontram abertas (CAPELLA, 2005). Na figura 3 está representada a organização deste pensamento.

Figura 3. Junção de fluxos e construção da agenda
Fonte: Capella (2005)

Kingdon também destaca a importância dos empreendedores de políticas que são indivíduos dispostos a investir seus recursos — tempo, energia, reputação, dinheiro — para promover uma posição em troca da antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais orientados a suas metas ou a questões solidárias. Esses indivíduos, dispostos a investir numa ideia, podem estar no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, como parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias.

Analisar a construção da Lei de Orgânicos brasileira por essa perspectiva implica em mapear, portanto, qual era o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. Ora, o problema já foi amplamente abordado — a certificação por terceira parte exclui os pequenos agricultores de base familiar do mercado de produtos orgânicos devido ao alto custo da certificação baseada em normas internacionais. O fluxo de soluções que segundo Kingdon não interfere diretamente na proposição da agenda, mas no fluxo político, foi a sistematização das experiências já existentes no Brasil e a partir daí a proposição de uma alternativa ao modelo convencional de avaliação da conformidade. Por último, o fluxo político diz respeito ao processo de condução deste debate nas estruturas institucionais existentes para tal. Daí resulta a importância das normas de funcionamento das Câmaras Temáticas e das CPOgs serem paritárias entre governo e sociedade civil. Cabe ressaltar também que 2003 foi o primeiro ano de governo Lula, quando a participação se deu como método de governo, de acordo com Vaz & Pires (2011).

De acordo com estes autores, nas últimas décadas, fez-se perceptível a disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. O governo brasileiro (na época) tem sustentado uma proposta de “participação social como método de gestão”, coroando e acelerando ainda mais um processo iniciado décadas atrás de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas. Mais recentemente, diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução Estado-

sociedade, como audiências e consultas públicas, mesas de negociação, ouvidorias, dentre outros, têm sido criadas e, principalmente, fortalecidas, no âmbito do planejamento e execução de programas federais. Isso é importante ser pontuado, muito embora alguns críticos apontem para a cooptação da sociedade civil por meio destes instrumentos.

O fluxo político, dessa forma, fundamentado nas mudanças de governo da época e das forças políticas organizadas somados ao fluxo de problemas elucidados produziu uma janela de oportunidade a favor dessa mudança por meio da convergência feita pelos empreendedores culminando na inserção do tema na agenda e, portanto, do reconhecimento dos SPGs no mesmo patamar que a CTP.

A literatura de redes de ação pública também contribui para essa interpretação ao afirmar que a ordem social que constrói a abordagem relativa à rede caracteriza-se por dois elementos:

- A leitura da ordem política não se faz mais em termos de separação entre Estado e sociedade, mas entre espaços sociais autônomos que incluem atores privados e públicos mobilizados por um objetivo.
- O Estado encontra-se, então, fragmentado em diversas redes, determinadas pela diversidade de objetivos mobilizados em um mesmo setor ou em uma mesma política (MASSARDIER, 2006).

Isso converge com o dado empírico fornecido pelos entrevistados de que esse tema apenas entrou na agenda graças à atuação de um funcionário do governo com amplo histórico de participação nas redes de agroecologia e produção orgânica. Mesmo ocupando posições diferentes ao longo da história, esse mediador de políticas públicas ou empreendedor¹⁷, para usar o termo de Kingdon, conseguiu levar a discussão a âmbito das regras do jogo. Isso significa que a configuração dos atores, a estrutura de poder e as regras do jogo estruturam suas trocas/interações ao mesmo tempo em que são estruturadas pelo posicionamento dos atores nas redes. E, nesse sentido, é que Massardier (2006) aponta para a não separação entre Estado e sociedade, mas de sobreposição de redes que atuam em determinado assunto (*issue network*).

¹⁷ Muito embora a autora utilize o termo empreendedor de políticas públicas colocado por Kingdon (2003), faz mais sentido utilizar o termo mediador, uma vez que o primeiro remete à teoria de indivíduo atomizado e não inserido em uma dada estrutura social e institucional, diferentemente do sentido empregado ao termo mediador.

Para ilustrar, faz sentido apontar que a rede que impulsionou a entrada dos SPGs na agenda governamental não é uma rede isolada, se não, parte da rede – Articulação Nacional de Agroecologia – que possui valores e princípios bem definidos, porém para alcançar eficácia, fragmentou-se em uma outra rede com nós específicos para discutir e propor formas de avaliação da conformidade mais bem adaptadas aos pequenos agricultores.

Mayntz (2001) dá a esse processo de construção de políticas públicas a partir da cooperação entre Estado e sociedade civil o nome de governança moderna. Para este autor, isso não significa que o Estado delegue às organizações privadas a implementação de políticas públicas, mas que os diversos atores da sociedade possam conhecer o problema e atuar com a finalidade de resolver tal problema de maneira cooperativa. O Estado, neste caso, possui papel extremamente importante, uma vez que ele pode delegar, sancionar e constranger determinadas atitudes e, ao mesmo tempo, criar programas de valorização de ações positivas. As organizações não governamentais, sejam corporativas, de interesse social ou um movimento social entram com o conhecimento e a criatividade. É claro que disso resultam interesses divergentes e conflituosos. Mas, resulta também o desafio de alinhar estes interesses e buscar coletivamente as respostas para questões polêmicas da contemporaneidade. Essa atuação com participação de atores múltiplos amplia o espectro de rede de política pública para redes de ação pública.

Nas palavras de Mayntz (2001),

La autorregulación delegada es una forma indirecta de cooperación entre el Estado y la sociedad civil. Pero requiere un Estado suficientemente fuerte como para motivar una autorregulación que tome en cuenta los intereses públicos, y que no beneficie exclusivamente a los propios actores participantes. Las diferentes formas de gobernanza moderna pueden emerger sólo en países que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general para poder desarrollar una gobernanza moderna es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes. Tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; sólo así se puede suponer que una legislatura y un gobierno electos actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. En otras palabras, las autoridades políticas deben poder ser aceptadas, de modo general, como guardianes del bienestar público. Es necesario, también, que las autoridades políticas manejen recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos.

Isso também vai ao encontro da proposição do papel do Estado nas redes de ação pública que, de acordo com Massardier (2006) é ativo nas relações entre grupos de interesse, contrário à

visão pluralista, em que o Estado assume posição menos ativa. Entretanto, o mesmo autor aponta algumas críticas relacionadas à configuração de redes de ação pública, como a impenetrabilidade dos atores que gera sistemas fechados em busca de mais eficácia e, assim, reproduz hierarquias, elitismo e procedimentos opacos. Isso somado à fragmentação do Estado e da sociedade nos diversos temas pode gerar ingovernabilidade global.

A COAGRE é exatamente a fragmentação da ordem social do governo brasileiro, especificamente do MAPA, em que uma rede de organizações e pessoas transcendem a separação entre governo e sociedade civil, fortalecem as relações intra e inter-organizações, trocam recursos escassos e possibilitam pensar a política de agroecologia, mas limitada a essa fragmentação, já que se encontra dentro de um ambiente institucional mais voltado para o fortalecimento do agronegócio e da agricultura convencional – o Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento.

Por isso é que não apenas o governo, mas também a sociedade civil, deve estar preparado para a governança moderna e conseguir ampliar a atuação das redes de forma que possa, por um lado, ampliar o espectro de atuação, no ambiente fragmentado e, por outro, manter certa eficácia na formulação e implementação das políticas públicas.

Interpretar as políticas públicas por meio do ciclo de políticas públicas, formado por vários estágios como: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação é, na realidade, um recurso didático. Segundo esta concepção, o processo de resolução de um problema político consiste de uma sequência de passos, mas, na prática, os atores político-administrativos dificilmente seguem rigidamente essa sequência. Isso porque os processos políticos são complexos e interativos e, portanto, não acontecem exatamente de forma segregada e como um passo a passo. A avaliação, por exemplo, não necessariamente ocorre no final do processo, mas ao longo do planejamento e da implementação, podendo acarretar em possíveis mudanças de planos e propiciar uma reformulação contínua da política.

Assim, podemos perceber que para o cumprimento de todas as etapas do ciclo da política pública, é necessária a atuação tanto dos atores governamentais, quanto dos atores civis, pois, somente desta forma, as políticas podem atender as mais diversas formas de se fazer agricultura,

seja do âmbito da produção estritamente, seja do âmbito da comercialização, abastecimento e consumo. As políticas referentes à agricultura orgânica surgem por meio desta lógica e, por isso, tratam o assunto de maneira interministerial, reunindo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Meio-Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Saúde e Secretaria Geral da Presidência da República. Isso também demonstra como o próprio Estado se organiza em redes de ação pública por meio da fragmentação das ordens sociais.

3.4 Os fluxos políticos que embasaram este processo

Muito foi falado sobre os atores e as suas formas de articulação para criar o problema, mas é necessário interpretar também como a estrutura institucional, ou seja a ordem (polity) possibilitou que os SPGs fossem realmente reconhecidos pelo Estado.

Isso só foi possível por conta da estrutura que instituiu as CPOrgs, Comissões Estaduais de Produção Orgânica como principais instâncias de tomada de decisão. Elas são responsáveis, de acordo com o artigo 35, do decreto 6323 por propor à CNPOrg regulamentos que tenham por finalidade o aperfeiçoamento da rede de produção orgânica no âmbito nacional e internacional, assessorar o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SisOrg); contribuir para elaboração dos bancos de especialistas capacitados a atuar no processo de acreditação; articular e fomentar a criação de fóruns setoriais e territoriais que aprimorem a representação do movimento social envolvido com a produção orgânica; discutir e propor posicionamentos a serem levados pelos representantes brasileiros a fóruns nacionais e internacionais que tratem da produção orgânica; e emitir parecer sobre pedidos de credenciamento de organismos de avaliação da conformidade orgânica. Essa organização regional permite que se tenha um conhecimento territorial das questões relativas à AO e aos processos de avaliação da conformidade, assim como permite a tomada de decisão de forma mais autônoma ou em casos de assuntos mais polêmicos ou de decisões nacionais, que as posições sejam legitimadas para serem discutidas em âmbito federal.

De acordo com um membro da CPOrg de São Paulo,

A sociedade civil se articula pra indicar os membros, o governo é indicado pelos chefes né, é por indicação, ele vai lá, às vezes nem sabe o que é AO, fica um pouquinho, assina

a lista e vai embora... então a grande maioria é cumprir tabela. Agora tem muita gente engajada, o pessoal que vai representando as Universidades, a Embrapa, o próprio MAPA é engajado... tem a APTA - Agência Paulista de Tecnologia em Agronegócio - que é o governo e se engaja também.¹⁸

Portanto, essa estrutura institucional representa a ordem política de um Estado poroso às pressões sociais e que a identificação dos problemas e suas possíveis soluções, a articulação das redes de ação pública conseguiram realizar a convergência de tais fluxos culminando no reconhecimento dos SPGs como certificação no mesmo patamar que a auditoria.

No entanto, a História e a política estão sendo reconstruídas a todo momento e devo relatar que em 2013 foi votada uma proposta de passar para a sociedade civil a presidência das CPOrgs, enquanto que a secretaria ficaria sob responsabilidade do MAPA para viabilizar recursos e institucionalidade. Isso porque cada CPOrg funciona de uma forma e cada uma possui atores diversos que fazem com que a comissão funcione de determinada maneira, mais ou menos articulada. Para Romeu Mattos,

Os funcionários do governo são indicados pelo MAPA pra serem coordenadores e às vezes nem sabem o que é que estão fazendo. Como tava dando muito problema, sugeriram que a SC que é mais engajada assumisse esse lugar. Em SP não temos esse problema, porque nós temos o Marcelo Laurino, mas no Piauí por exemplo, nós tivemos esse problema. Eu fui contra porque acho que tinha que manter o MAPA como coordenador e colocar o cara da SC como secretário alguma coisa assim. Foi pra votação na CTAO, deu empate e aí a COAGRE disse que vai ser a SC, a COAGRE desempatou o negócio (informação oral).¹⁹

Mais uma vez, os argumentos de Massardier (2006) ganham respaldo empírico pela observação de que há uma transcendência da distinção entre os atores públicos e privados.

Para além da rede configurada para incidir sobre os mecanismos de avaliação da conformidade, a rede mais ampla da agroecologia, motivada pelos indicadores de alto consumo de agrotóxicos e consequentemente de contaminação da população e dos recursos naturais fazem com que a sociedade civil exerça pressão sobre o Estado para que este invista em modos mais sustentáveis de produção agrícola. É por isso que em 2012, a presidenta Dilma Rousseff lançou a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e, em 2013 o Plano Nacional que executa essa política.

¹⁸ Depoimento feito por Romeu Mattos durante entrevista realizada pela autora no dia 05/02/2014.

¹⁹ Fala concedida durante entrevista realizada pela autora no dia 05/02/2014.

Entretanto, apesar destes avanços, o governo também investe fortemente no agronegócio convencional, consolidando um grande paradoxo quando comparadas as ações. No âmbito da PNAPO, as instâncias de participação mudaram. A antiga CNPOrg mudou de nome, hoje é CTPorg. Para Romeu,

A gente conseguiu que dentro do decreto da presidenta Dilma colocasse a CNPOrg que no decreto passou a chamar subcomissão temática de produção orgânica... que tá dentro da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), é uma subcomissão da CNAPO que foi construída pra construir o PLANAPO e pra isso ela precisa de subcomissões temáticas que estão sendo montadas agora. Só que a grande diferença é que no próprio decreto da Dilma ela já falou que a subcomissão temática de AO ia fazer parte da CNAPO, as outras tiveram que ser construídas. Então pegou a CNPOrg mudou as funções e o nome dela e ela foi criada em 2011, nomeada, as CPORGs fizeram eleições por região, então as CPORGs do Sudeste, por exemplo, fizeram reuniões simultâneas, SP, RJ, MG, ES, lançaram seus candidatos, acabou ganhando o Quaresma de Minas, então é um representante por região. Ela foi criada, mas nunca se reuniu. A partir do momento que ela passou a ser subcomissão temática ela foi vinculada a CNAPO, subcomissão para o plano. E passou a ter função, porque até então, tudo que ela tinha que fazer quem fazia era a CTAO que eu sou o presidente, porque ela não operava, então hoje ela assumiu uma outra função que é ligada ao PLANAPO e não ao Sisorg que alias é mais importante do que era antes. A CNPORG que hoje é STPORG – subcomissão temática de AO ela é quem dá capilaridade à política nacional - PNAPO. Como as ações do Planapo chegam aos indivíduos? Chegam através da subcomissão temática porque a base dela é a CPOrg, quem elege os representantes dela é a CPOrg. Então o representante da CPOrg de São Paulo vai estar lá na subcomissão temática, vai saber o que está acontecendo lá e vai trazer pra SP. Até então a CNPOrg era pensada pra ser mais técnica, mas depois deste decreto, passou a ser mais política, ligada à PNAPO enquanto que a Câmara Técnica é mais ligada ao Sisorg (informação oral).

Estes mecanismos institucionais participativos muitas vezes são lentos e exigem trabalhar na lógica do Estado, seja via burocracia, persuasão e consenso revelando diversos conflitos e muitas amarras de poder, mas são importantíssimos à medida que ajudam a evitar que uma pessoa mude a lei por imposição ou influenciada por grandes empresas. Por isso é muito importante a participação nesses espaços, pois as leis e regras que ditam a sociedade estão sempre em constante alteração, pois são reflexo da realidade construída pelos diversos grupos de indivíduos em uma estrutura socioeconômica.

3.5 Ampliando o olhar sobre políticas públicas ambientais para o meio rural

Para compreender as justificativas mobilizadas pelos diferentes atores envolvidos na construção da regulamentação da produção de orgânicos, as quais sustentaram a existência dos SPGs e a própria possibilidade de venda direta sem certificação, faz-se mister abordar brevemente o contexto no qual se desenvolveu a agroecologia no Brasil.

Em outras palavras, significa ampliar o olhar para compreender como se deu a fragmentação desta rede que, na realidade, continua conectada a uma rede mais ampla que é a rede de agroecologia. Essa rede reflete as lutas por reconhecimento e legitimação perante o Estado e a sociedade desencadeadas por uma série de movimentos sociais organizados que, desde o auge da “revolução verde”, contrapuseram o discurso da modernização da agricultura com práticas inovadoras no campo da agroecologia e da produção de alimentos. Nos espaços abertos deixados pelo modelo homogeneizador da agricultura convencional, essas práticas deram origem a sistemas produtivos locais diversificados, os quais reproduziram-se apesar da ausência das políticas públicas. Assim, eles deram origem não apenas a múltiplas e variadas formas ecológicas de “fazer agricultura”, mas também a diferentes mercados, em particular circuitos alternativos de produção e consumo fortemente enraizados nos territórios rurais (NIEDERLE, 2013).

A despeito das pressões exercidas pelos impérios alimentares, as feiras-livres, as associações de produtores, o pequeno varejo, a produção para autoconsumo, as trocas não mercantis de alimentos subsistiram e, em algumas regiões passaram a impulsionar novos modelos de desenvolvimento rural endógeno (PLOEG, 2008).

É de se apontar também o fato de que, a partir da década de 1990, o reconhecimento da agricultura familiar enquanto categoria que pode adquirir crédito do governo via PRONAF, foi causa e consequência do fortalecimento dos movimentos sociais do campo, os quais tiveram ampla participação no processo de regulação da agroecologia no Brasil. É por isso que o termo “agroecologia” é utilizado tanto para designar práticas ecológicas de manejo da agricultura familiar, quanto movimento social e político e teoria crítica do pensamento.

É de se observar que, apesar das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar terem um direcionamento para a agricultura convencional especializada na produção de *commodities* agrícolas para exportação, em algumas situações, elas impulsionaram algumas iniciativas de agricultura orgânica no que tange à agroindustrialização, fortalecimento de organizações sociais ou até mesmo para a produção primária (NIEDERLE, 2013).

Em outras palavras, ainda que muitas vezes exista um descolamento entre as práticas empreendidas pelos agricultores (que podem reproduzir o modelo hegemônico) e os discursos empreendidos pelos seus representantes (em defesa da agroecologia), é inegável que a dinâmica desses movimentos contribuiu decisivamente para formatar a arquitetura institucional deste setor (NIEDERLE, 2013).

Outro aspecto importante que merece destaque é que o Estado se tornou demandante de produtos orgânicos. Por meio de políticas como PAA e PNAE, o Estado adquire produtos da agricultura familiar, se posicionando como um interventor de políticas que viabilizam o abastecimento e a segurança alimentar e nutricional da população. Estes programas incentivam os mercados locais e os sistemas agroecológicos, sobretudo, mas não exclusivamente, em decorrência de um diferencial de preço da ordem de 30% pago aos produtos orgânicos (GRISA, et al, 2011). Neste esquema, as OCS podem se beneficiar, já que as compras institucionais são entendidas como vendas diretas.

A contextualização destas outras políticas faz-se necessária para a compreensão deste assunto em um marco lógico mais ampliado de atuação do Estado frente às temáticas do desenvolvimento territorial rural e refletem a grande heterogeneidade desta realidade no Brasil. Desta forma, conhecer a história desta institucionalização ajuda a posicionar os atores em seus respectivos espaços de atuação e perceber os diversos entraves, conflitos e coalizões que se formaram e formam as políticas e as consolidações de interesses.

Vale mencionar que o crescimento do mercado de produtos orgânicos traz para o debate da institucionalização a proibição ou liberação de uma série de produtos que estão sendo desenvolvidos como insumos para a agricultura, como a calda bordalesa e a calda sulfocálcica, produzidas a partir de sulfato de cobre e enxofre respectivamente. Atualmente, elas são permitidas, mas seu uso incorreto pode trazer problemas à saúde. Utilizadas corretamente, essas caldas e outros produtos que atualmente compõem uma espécie de “pacote tecnológico” da AO, alvo de muitas críticas como o esquema de “convencionalização da AO”, são produtos essenciais para iniciar os processos de transição em direção a sistemas ecológicos de produção. Contudo, o uso indiscriminado desses insumos geralmente associado à tentativa de ampliação de escala e especialização produtiva, pode reproduzir os velhos problemas da agricultura convencional. “Enfim, a regulamentação dessas e outras práticas constitui uma discussão fundamental que deverá pautar a recém constituída Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)” (NIEDERLE, 2013), bem como futuras pesquisas que tratem do assunto de forma interdisciplinar, considerando os aspectos ambientais, sociais, políticos e econômicos.

Nesse sentido é que se reconhece a complexidade do assunto e a importância de compreender o contexto mais amplo em que a política de reconhecimento de SPGs se insere,

considerando o histórico da atuação destas redes, assim como os aparatos institucionais existentes para possibilitar a entrada do tema na agenda. Todavia, para fins de pesquisa, o recorte do tema foi fundamental para responder a pergunta proposta. Vejamos no próximo capítulo como a literatura econômica interpreta o assunto.

3.6 Síntese do capítulo

A regulamentação da agricultura orgânica pelo Estado brasileiro foi um processo longo e repleto de interesses. Isso porque a estruturação de uma política pública exige a construção social do problema e ampla divulgação na sociedade e o fluxo político favorável relativo à ordem e ao processo em si (o que inclui as possíveis soluções ao problema) que façam convergir na criação de programas específicos.

Um dos temas polêmicos nesta regulamentação foi o reconhecimento pelo Estado dos SPGs como processo de avaliação da conformidade no mesmo patamar que a certificação por auditoria. Tal assunto gerou diversos conflitos de interesse e rejeição tanto por parte das certificadoras, que viam diminuir o seu mercado consumidor, quanto das pessoas e organizações ligadas ao mercado exportador que seguem as normas criadas pelos países consumidores, ou seja, os países desenvolvidos.

Entretanto, o posicionamento de atores dentro do Estado que vinham de organizações de produtores ligados à agroecologia e à agricultura familiar, somados à articulação em rede de atores públicos e privados, em um contexto institucional poroso e aberto à incidência de atores não governamentais possibilitou a sistematização de experiências já existentes e o reconhecimento pelo Estado de SPGs e OCS.

Isso foi possível dada a organização em redes de ação pública, um fragmento da ação do Estado no que se refere à atividade agropecuária. Isso porque o ministério que coordena essas iniciativas é o MAPA, extremamente ligado ao setor ruralista e com a agricultura convencional. Então, verifica-se que existe um interesse do Estado em fortalecer a agricultura familiar de base ecológica, graças a estes mediadores, mas que é extremamente pequeno quando se analisa os recursos disponibilizados para a agricultura convencional e patronal. Em outras palavras, a rede se encontra, de fato, fragmentada e suscetível quando se percebe que o modelo de agricultura no

Brasil ainda é voltado para a exportação de commodities, especialização e todos os preceitos da Revolução Verde.

4. Um marco teórico para interpretar os Sistemas Participativos de Garantia

Este capítulo tem por objetivo apresentar o conceito de Sistemas Participativos de Garantia e interpretá-lo à luz de um marco teórico que busca dialogar com a Teoria dos Custos de Transação, a Teoria de Ação Coletiva e com a literatura sobre capital social e reciprocidade, contribuindo dessa forma para a consolidação desse conceito relativamente recente de avaliação da conformidade. Para isso, é fundamental resgatar a definição utilizada pela normativa brasileira e pela IFOAM, assim como os trabalhos já realizados nessa esfera, no âmbito da pesquisa.

Como já foi apresentado, a pergunta que guia este trabalho é: por que o Estado brasileiro reconhece os SPGs se a literatura sobre certificação aponta a necessidade de uma terceira parte isenta na avaliação da conformidade? A hipótese sugerida indica que o Brasil reconhece os SPGs no mesmo patamar que a certificação por auditoria porque a rede de gestores públicos e sociedade civil articulada para incidir sobre este tema nos espaços governamentais paritários e representada por um mediador de políticas públicas dentro do Estado conseguiu provar que os mecanismos participativos de avaliação da conformidade (visitas de pares, visitas de verificação, reuniões) somados à auditoria do MAPA são capazes de reduzir as assimetrias de informação existentes entre produtores e consumidores e evitam a exclusão de pequenos agricultores no mercado de orgânicos, causada pela obrigação da certificação por auditoria seguir os padrões da ISO 65. Esse fato só foi possível dado o contexto de permeabilidade do Estado às pressões sociais e pela existência de espaços com base na participação ativa das partes interessadas.

O capítulo anterior abordou esse assunto do ponto de vista político e histórico e esta seção do trabalho pretende abordar do ponto de vista econômico, social e cultural a partir de algumas experiências que vem sendo realizadas no Brasil. Isso significa que neste momento, será realizada uma análise mais profunda dos mecanismos utilizados nos SPGs para a avaliação da conformidade, uma vez que este sistema apenas obteve o mesmo reconhecimento legal que a certificação por auditoria com o argumento de que estas ferramentas podem garantir o cumprimento das normas da AO por parte dos agricultores e, por isso, concedê-los um selo. Cabe a nós, pesquisadores, interpretar o funcionamento destes mecanismos utilizados para a avaliação da conformidade orgânica tendo em mente os diversos argumentos de teóricos que estudaram e

estudam o comportamento do ser humano em grupos sociais, ou seja, como indivíduos se organizam e se comportam para alcançar objetivos individuais e coletivos.

Para isso, é fundamental iniciar o texto com a definição de SPGs. Para a Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica (IFOAM – sigla em inglês), os SPGs são sistemas de garantia de qualidade focados em mercados locais. Certificam produtores baseados na participação ativa das partes interessadas e estão fundamentados na confiança, nas redes sociais e na troca do conhecimento (IFOAM)²⁰.

Já para a legislação brasileira, é o conjunto de atividades desenvolvidas em determinada estrutura organizativa, regida por princípios, normas de organização e de funcionamento, visando assegurar a garantia de que um produto, processo ou serviço atende a regulamentos técnicos da agricultura orgânica e que foi submetido a uma avaliação participativa da conformidade. “Devem utilizar métodos de geração de credibilidade adequados às realidades sociais, culturais, políticas, territoriais, institucionais, organizacionais e econômicas” (IN n° 19/2009).

A principal diferença entre estes conceitos se dá em relação ao mercado a que este sistema pode se inserir. Enquanto que para a IFOAM, o foco é o mercado local, a normativa brasileira estabelece que a certificação participativa pode ser utilizada em todo território nacional e sugere ainda que, se houver equivalência das normas, poderá também ser utilizada como certificação para a exportação, muito embora isso ainda não ocorra na prática. Este ponto é polêmico, mas refere-se à questão essencial que é: os mecanismos desenvolvidos pelos agricultores organizados em rede de associações (visitas de pares, visitas de verificação, reuniões e capacitações) conseguem atestar a qualidade orgânica?

Outro conceito encontrado na literatura é o de Torremocha (2012). Para a autora, os SPGs são um conjunto de estruturas, procedimentos e de relações estabelecidas que permitem garantir credibilidade, mas cuja formação horizontal, participativa e permeável gera processos internos espontâneos e próprios que surgem como consequência de todo o processo coevolutivo.

CALDAS (2013) aponta que, na realidade o SPG não é uma certificação, mas uma outra forma de avaliação da conformidade. De acordo com a autora,

²⁰ Esta definição pode ser encontrada no site: <http://www.ifoam.org/en/value-chain/participatory-guarantee-systems-pgs>. Último acesso em 01/12/2014

O que está em jogo é a defesa de uma concepção de garantia apoiada em um sistema de controle com um forte apelo social, expressão última da capacidade de articulação das forças políticas que gravitam no universo da agricultura familiar brasileira.

Isso significa que os SPGs são mais do que uma certificação, pois a organização dos agricultores pode gerar outros benefícios como a compra coletiva de insumos, o que diminui custos com matéria prima, a comercialização coletiva, o que gera ganhos de escala e preços melhores para os produtores e para os consumidores; a contratação de um agrônomo pode ser feita por um grupo de pessoas e não individualizada, o que também diminui custos. Outra vantagem é que as reuniões e visitas funcionam, em alguns casos, como um espaço de troca de experiência e de técnicas de manejo. Isso se dá por conta do poder compartilhado gerado entre os membros do sistema, em que não apenas uma pessoa toma uma decisão, mas todas aquelas envolvidas no processo.

Os SPGs partem do princípio do controle social, definido pela IN n° 19 (BRASIL, 2009) como “processo de geração de credibilidade organizado a partir da interação de pessoas ou organizações, sustentado na participação, comprometimento, transparência e confiança das pessoas envolvidas no processo de geração de credibilidade”.

O leitor pode então se perguntar: mas não existe outro sistema de avaliação da conformidade chamado Organização de Controle Social? Sim, existe, mas ele é destinado apenas a vendas diretas. O controle social, na realidade, existe desde o início da comercialização de produtos agrícolas, pois tem como base a confiança entre o produtor e o consumidor, ou seja, aquela relação que se dá nas vendas diretas e que faz com que o cliente volte na próxima semana, pois acredita no produtor.

Uma OCS pode ser formada por um grupo informal, associação, cooperativa ou consórcio, com ou sem personalidade jurídica, de agricultores familiares. Seu papel é orientar de forma correta os agricultores que fazem parte dela. Por isso, para que cumpra bem seu objetivo, a OCS deve ser ativa e ter seu próprio controle, além de garantir que os produtores assegurem o direito de visita pelos consumidores, assim como ao órgão fiscalizador, às suas unidades de produção (MAPA, 2009).

Os SPGs, por sua vez, se baseiam no controle social, porém, devem estar vinculados a um Organismo de Avaliação da Conformidade (OAC), enquanto as OCS não e, por isso, os produtos

de agricultores vinculados a estas últimas devem conter a seguinte expressão: “produto orgânico não sujeito à certificação nos termos da Lei 10.831/2003”. No cadastro nacional de produtores de orgânicos, estão registrados 183 OCS e 2600²¹ produtores ligados a estas organizações.

Pode-se dizer que os SPGs funcionam como uma espécie de redes de OCS, em que estas seriam como o grupo local de agricultores. Por esta visão é que algumas pessoas acreditam que uma OCS é um SPG em potencial à medida que passa a articular com outros grupos de produtores e/ou consumidores.

O Organismo de Avaliação da Conformidade (OAC) é uma instituição que avalia, verifica e atesta que produtos ou estabelecimentos produtores ou comerciais atendem o disposto no regulamento da produção orgânica, podendo ser uma certificadora ou Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade, no caso dos SPGs (MAPA, 2009). Ou seja, todo produtor que utiliza o selo do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SisOrg) deve estar vinculado a um OAC.

Nos sistemas participativos e de controle social, é importante haver um elo forte entre os que estão produzindo e os que estão comprando, de forma que todos os atores (produtores, consumidores, técnicos) possam participar do processo de garantia da qualidade orgânica, muito embora, como observado pela figura 03, a participação dos técnicos e consumidores não seja obrigatória, apenas recomendada. É de extrema importância a inclusão de consumidores e técnicos para aperfeiçoar os mecanismos que, se forem bem desenvolvidos, podem ser mais efetivos que a certificação por terceira parte, conforme aponta um dos agricultores entrevistados²².

Um OAC pode ser tanto uma certificadora quanto um OPAC e deve estar cadastrado no MAPA, bem como passar pela auditoria deste ministério, com a diferença de que as primeiras devem também ser acreditadas pelo Inmetro.

²¹ Último acesso em 15/08/2014. Acessível em <http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/organicos/cadastro-nacional>

²² Sobre este assunto, um agricultor observou e relatou que um grupo forte de produtores cria relações pessoais, de amizade e que essas relações tornam mais difíceis a possibilidade de fraude em relação ao cumprimento das normas da agricultura orgânica. Para o agricultor que não cumprir as regras, ele não apenas perde o selo de orgânico, mas a confiança do grupo e a sua inserção na comunidade. Além disso, a frequência dos encontros nos SPGs é muito maior do que as visitas dos inspetores das certificadoras, o que fortalece a confiança e também dificulta a fraude.

Os requisitos mínimos da Avaliação da Conformidade dos SPGs no Brasil estão definidos na Instrução Normativa nº 19, de 28 de maio de 2009, esquematizados na figura 04:

Figura 04 – Esquema de funcionamento de um OPAC

Fonte: elaborado pelos membros da ANC com base na Instrução Normativa 19 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Os membros de um SPG são divididos em duas categorias: fornecedores (produtores, processadores, distribuidores, comerciantes, transportadores e armazenadores) e colaboradores (técnicos e consumidores). Os primeiros participam da Comissão de Avaliação, responsável pelas Visitas de Verificação, enquanto os últimos participam como membros do Conselho de Recursos, mas durante a pesquisa de campo, verificou-se alguma participação destes atores nas visitas de verificação.

De acordo com o MAPA (2009), os fornecedores têm as seguintes funções:

- Solicitar a avaliação da conformidade de seus produtos para saber se estão de acordo com as normas de produção dos produtos orgânicos;

- Fornecer todas as informações necessárias com os detalhes e a frequência pedidos pelo SPG e exigidos pelo OPAC;

- Contribuir para a geração da credibilidade dos produtos por meio de sua participação no sistema;

- Atender todas as orientações de prevenção e providenciar a correção das não conformidades (ações que não levam em consideração as recomendações da Comissão de Avaliação);

- Garantir que tanto os seus produtos quanto os do grupo estarão de acordo com os regulamentos da produção orgânica, respeitando a conformidade.

As funções dos colaboradores, por sua vez, são:

- Contribuir com a geração de credibilidade por meio da sua participação ativa no SPG;

- Assumir a responsabilidade compartilhada pelos produtos avaliados.

Neste caso, a responsabilidade solidária acontece quando todos os participantes do grupo comprometem-se com o cumprimento das exigências técnicas para a produção orgânica e responsabilizam-se de forma solidária nos casos de não cumprimento delas por alguns de seus membros (MAPA, 2009).

Além de ter a responsabilidade solidária como pilar de sustentação, confiança e ação coletiva são aspectos que também merecem destaque como fundamento do sistema. Além disso, a ideia da construção de espaços específicos de trocas, tanto de alimentos, quanto de conhecimento e das visitas, entendida aqui como uma troca de serviços, permite um fluxo de informações que diminuem substancialmente os espaços para a assimetria de informações. Entretanto, são nichos bastante específicos que de certa forma restringem o público a ser atingido, pois necessitam de um alto grau de organização, de coesão de ambas as partes, proporcionadas a partir de certo grau de afinidade, inclusive ideológico, construído entre as pessoas (MAPA, 2009).

Esses conceitos evidenciam que estes sistemas são dinâmicos e fluidos, pois constituem redes e por isso a legislação tem o desafio de criar mecanismos que assegurem a qualidade orgânica do produto e o cumprimento das normas e, ao mesmo tempo permitir a criatividade dos

produtores em criarem formas de verificar o manejo dos seus pares, por meio da cooperação e da geração de confiança. É por isso que alterações nesta recente legislação são fundamentais para aperfeiçoá-la.

Neste sentido, tem-se discutido que a visita de verificação deve ter obrigatoriamente membros de outros grupos de produtores para funcionar como o olhar externo do sistema. Muito embora isso não seja obrigatório ainda hoje, quatro dos cinco SPGs visitados já adotam este mecanismo e um dos produtores entrevistados disse que esta é uma forma de proteger o sistema da crítica de que o SPG estimula relações de compadrio, em que os membros se organizam para fraudar as normas e se auto protegerem ou até mesmo daquela frase que dizem que no SPG “La garantía soy yo”²³. A ABIO, único OPAC que não obriga este tipo de troca afirma que isso encarece o sistema, dificultando a participação dos pequenos produtores.

Para conseguir refletir mais profundamente sobre esta questão, alguns conceitos merecem atenção: ação coletiva, assimetria de informação e confiança e que serão recapitulados mais adiante no sentido de resgatar o que a literatura aborda sobre eles.

Na figura 04, é possível observar que a avaliação participativa da conformidade orgânica se dá com base nas normativas públicas do Sisorg e que inclui 05 etapas principais. São elas:

- 1) **Termo de compromisso do fornecedor:** é a auto declaração de que o produtor é orgânico. Geralmente, o OPAC possui um modelo que é preenchido pelo fornecedor;
- 2) **Visita de verificação:** Os SPGs tem como forte característica a combinação das Visitas de Verificação da Conformidade (que podem ser comparadas à visita do auditor, muito embora seja realizada pelos próprios membros do sistema) com a promoção da troca de experiências entre os participantes do sistema e o assessoramento aos fornecedores para solução de possíveis problemas e para o aperfeiçoamento dos sistemas produtivos (MAPA, 2009). As visitas de verificação da conformidade são realizadas pelas Comissões de Avaliação, formadas pelos

²³ No Brasil, a expressão “La garantía soy yo” ficou conhecida por conta dos produtos sem garantia de origem que vinham do Paraguai. No caso dos SPGs, essa crítica é feita por parte das certificadoras que afirmam que a inexistência de uma parte isenta gera uma espécie de autodeclaração da garantia da origem. Porém, essa pesquisa busca justamente interpretar se estes mecanismos desenvolvidos nos SPGs conseguem atestar a qualidade para além da autodeclaração que é uma das etapas da avaliação participativa da conformidade.

fornecedores. Elas acontecem, no mínimo, uma vez por ano no grupo ou no fornecedor individual. Mas, no intervalo entre elas é necessária a utilização de outros mecanismos de controle social, como por exemplo, a participação dos fornecedores nas atividades do SPG, visitas de pares e reuniões do OPAC (MAPA, 2009). Os responsáveis pelas visitas de verificação precisam ter livre acesso às instalações, registros e documentos das unidades de produção, além de qualquer área de produção não-orgânica da própria unidade ou das demais que apresentarem alguma ligação com a atividade verificada (MAPA, 2009). Durante a pesquisa de campo verificou-se que, aproximadamente uma hora é gasta analisando os documentos – plano de manejo, caderno de registro de compra de insumos e de venda de produtos e depois gasta-se mais duas horas, aproximadamente, visitando a propriedade. A parte de campo é a de maior riqueza, pois há muita troca de conhecimentos sobre plantas, técnicas de manejo e possíveis soluções para problemas encontrados.

- 3) **Visitas de pares:** São processos complementares que ocorrem quando integrantes do mesmo SPG avaliam, através de visitas, a verificação das normas e técnicas de manejo. Nesse tipo de visita é recomendado que haja participação de outras partes que representem interesses diferentes, como consumidores e técnicos, os colaboradores do sistema. Esse episódio deve ser registrado e assinado em ata com informações sobre o cumprimento do regulamento da produção orgânica. Caso a visita encontre alguma irregularidade, o grupo solicita à Comissão de Avaliação uma visita de verificação (BRASIL, 2009). Nos grupos visitados, as visitas de pares geralmente ocorrem antes da visita de verificação, como forma de preparar o agricultor e também no sentido de ser algo mais consultivo. Aliás, essa é a principal diferença entre as duas visitas: a de verificação deve tomar uma posição em relação à decisão sobre se aquela propriedade é orgânica ou não, muito embora a decisão final seja tomada na reunião com representantes de todos os grupos, enquanto a de pares apenas sugere melhorias ou respostas a eventuais não conformidades e monitora o andamento das atividades da unidade produtiva.
- 4) **Reunião do OPAC:** É recomendável que ocorra com frequência, mas não existe um formato fechado. Há OPACs que se reúnem uma vez por mês e OPACs que se reúnem

uma vez ao ano, mas que se organizam para realizarem reuniões do grupo local de agricultores. O importante é a existência de um espaço para a tomada de decisão coletiva a respeito de quem receberá o certificado, bem como os demais problemas que possam aparecer. Além disso, é o espaço oficial de encontro dos membros dos diversos grupos, ampliando o conhecimento a respeito das unidades produtivas para além do grupo local e da maior diversidade de opiniões para a tomada de decisão. De acordo com a IN 19, deve ser registrado no estatuto social do OPAC como se dará esse procedimento em relação à previsão e frequência de reuniões e assembleias e o número mínimo de membros necessário para a tomada de decisões nas assembleias.

- 5) **Emissão do certificado:** Quando o fornecedor tem a conformidade de sua unidade de produção aprovada, recebe do OPAC o Atestado de Conformidade Orgânica. Este documento tem validade de um ano a partir da data de emissão. Mas, caso este fornecedor passe a não participar das atividades do SPG, o grupo pode determinar a sua exclusão. A decisão é comunicada ao OPAC que providencia o cancelamento do Atestado e a retirada do fornecedor do Cadastro Nacional (MAPA, 2009).

Assim como o grupo pode determinar a exclusão de um produtor que não cumpra com as suas obrigações, ele ou a comissão de verificação também podem exigir análises laboratoriais para avaliar se há resquícios de produtos não permitidos. Nesses casos, as análises devem ser feitas por laboratórios credenciados por órgãos oficiais de âmbito federal.

Durante visita à Rede Ecovida, um dos entrevistados relatou que uma vez teve que pedir análise laboratorial, pois as visitas não foram suficientes para ter certeza para a comissão de verificação que a adubação que estava sendo utilizada na lavoura era orgânica. Isso também é algo que dá mais confiança ao sistema, mas entende-se que é um recurso a ser utilizado em casos onde não há muita coesão no grupo e grande chance de haver atuação dos chamados “caronas”, que se aproveitam da ação coletiva para conseguir benefícios próprios sem ter que trabalhar para isso.

Isso revela que o grupo é a instância onde deve haver maior coesão, tanto por ser composto por um número menor de indivíduos, quanto pela proximidade regional que permite um monitoramento cotidiano e, portanto, mais confiável.

O que deve ser reiterado então, de acordo com Brancher (2005), é que nos SPGs, a obtenção das informações, a verificação do cumprimento das normas e o aperfeiçoamento dos sistemas produtivos são realizados com o envolvimento efetivo dos agricultores e suas organizações, técnicos, organizações de assessoria locais e/ou regionais e consumidores. O ponto central é que as visitas de verificação e de pares, que de forma conjunta substituem as inspeções externas da certificação por auditoria, são feitas pelos membros do sistema, reduzindo os custos com funcionários em comparação à certificação por auditoria (FERES, 2012).

Elemento de extrema importância para o sistema é que no SPG não há separação entre as funções de certificação e assessoria, pois não há a figura de um auditor externo à comunidade. Assim, a decisão da certificação é descentralizada, sendo realizada pelos grupos ou núcleos da rede. Os instrumentos utilizados para a certificação são a conformidade social e a avaliação de conformidade, via as inspeções de pares e as visitas de verificação (FERES, 2012) e a decisão sobre a certificação é tomada apenas após a visita de verificação.

A tabela 02 elaborada por Fonseca (2005) explicita as principais características dos SPGs.

Tabela 02 - Características chave dos sistemas participativos de garantia

Princípios, valores e ideologias	- Soberania alimentar (“não” à concentração do agroalimentar), segurança e seguridade alimentar.
	- Apropriado às realidades dos pequenos produtores e negócios agrícolas pequenos - sistemas flexíveis enfatizando um processo educativo num sistema transparente e construído na confiança.
	- Prioridade aos mercados locais e relações de longo prazo.
	- Co-responsabilidade e tomadas de decisões descentralizadas, enfatizando o empoderamento, construção de capacidades e sensibilidade às questões de gênero.
Participação	- Inclusão da participação de organizações da base, não somente de técnicos “qualificados”.
Padrões e Normas	- Inclusão de normas de justiça social junto das normas de produção orgânica.
Corresponsabilidade do programa de garantia do sistema	- Princípios e padrões são construídos juntos, colocados em prática e verificados por meio do envolvimento de todos os participantes (produtores, organizações parceiras, distribuidores, consumidores, técnicos) na rede.
	- Padrões/normas são normalmente revisados a cada 2 ou 3 anos.
	- Tendência de simplificar os procedimentos de papéis e registros por parte dos produtores.
	-Frequentes reuniões, visitas e interações sociais entre os participantes dentro da rede.
	-Relatório da visita é avaliado por comitês na rede. Aprovações, sanções e registros são decididos coletivamente.
	-Conflito de interesses é gerenciado por meio da proibição dos

	produtores ou agentes comerciais tomarem parte na avaliação relacionada à sua propriedade ou estabelecimento, encorajando a participação ativa de consumidores conscientes.
	-Ênfase é dada no treinamento e empoderamento dos participantes na rede para tornar uma parte ativa no estabelecimento das normas e no processo de certificação.
Documentação e Transparência	-Transparência e acesso aberto à informação são regra geral para todos os esquemas. Alguns eram baseados principalmente em contabilidade oral, até surgir a exigência da lei em registrar por escrito.
Fundos e recursos	-Esquemas são bastante baseados no trabalho voluntário. Custos diretos são cobertos por mensalidades dos membros, doações, pagamentos adiantados pelos consumidores e/ou percentual das vendas. Muitos custos indiretos são cobertos por fundos de desenvolvimento de governos internacionais e/ou nacionais e agências privadas via projetos.

Fonte: FONSECA (2004b) apud FONSECA (2005)

É importante ressaltar que esta tabela foi criada antes da publicação da IN 19 que discorre sobre os mecanismos legais dos sistemas de avaliação da conformidade orgânica, portanto, diz mais respeito aos valores aos quais os SPGs estão alinhados e a forma como os primeiros grupos começaram a se organizar do que ao que ocorre, na prática, após a promulgação da norma oficial. O que é possível ressaltar como principal diferença é que existe uma correlação de forças em relação à tendência de simplificar os procedimentos de papéis e registros por parte dos produtores, por um lado e uma tendência de burocratizar, pelo lado de alguns técnicos do MAPA, com o argumento de dar força ao sistema por conta de controles mais rígidos, tema que será abordado com mais profundidade no capítulo 05.

4.1 Atores que constroem os SPGs: existe um público-alvo?

Vimos em diversas passagens que o SPG destina-se a pequenos agricultores de base familiar que muitas vezes não tem condições de arcar com os altos custos da certificação por auditoria. Mas, quem é este ator que às vezes é chamado de agricultor familiar, às vezes é chamado de camponês? Utilizaremos para essa discussão o conceito defendido por Ploeg (2008) de que camponês é aquele indivíduo em constante luta por autonomia, ainda que inserido em contexto de relações de dependência, marginalização e privações. Possui o objetivo de criar e desenvolver uma base de recursos autocontrolada e autogerenciada reunindo formas de coprodução homem – natureza e a interação com o mercado, visando sua sobrevivência e perspectivas de futuro. Por meio da realimentação da base de recursos, melhoram o processo de

coprodução fomentando a autonomia e a redução da dependência. Pluriatividade está presente no cotidiano, pois entendem que atividades não agrícolas ajudam a reduzir a dependência e com isso, coexistem padrões de cooperação que regulam e fortalecem essas inter-relações.

Neste sentido, o mesmo autor defende que a agricultura camponesa é definida como aquela em que o capital ecológico é utilizado de forma sustentada, orientada para a defesa e melhoramento das condições de vida dos camponeses e a multifuncionalidade é uma das principais características. A mão de obra é fundamentalmente familiar (ou mobilizada dentro da comunidade rural através de relações de reciprocidade) e pertencendo as terras e outros meios de produção essenciais também à família. A produção é orientada para o mercado, mas também para a reprodução da unidade agrícola e da família. Tendem a desenvolver circuitos curtos e descentralizados entre produção e consumo.

Muito embora essa dissertação não tenha a ambição de discutir com profundidade essa definição, é importante ressaltar que estas características foram encontradas nos camponeses visitados ao longo da pesquisa e, por isso, é possível afirmar que, em geral, agricultores que buscam autonomia enxergam os SPGs como uma opção de aquisição de selo de produto orgânico mais apropriada à sua realidade. Isso, pois são produtores que trabalham sob a perspectiva agroecológica, em que autonomia é chave para a sua manutenção no tempo e no espaço. Apesar de algumas redes reunirem também agricultores mais capitalizados e com maior formação, como é o caso da ANC, por exemplo, onde há diversos “novos rurais”, ou seja, indivíduos que viviam na cidade, mas que voltam a se interessar pelo mundo rural como uma atividade econômica ou também como resgate cultural das heranças deixadas pelos antepassados, em alguns casos.

Pode-se observar, nesta direção, que existe um movimento definido por Ploeg (2008) como recampesinização, em que a autonomia é aumentada quando a lógica que governa a organização e o desenvolvimento das atividades produtivas se distancia cada vez mais dos mercados, contrário ao movimento de industrialização da agricultura caracterizado pela desconexão entre produção e consumo de alimentos e entre as particularidades do tempo e do espaço; pelo crescimento artificial sobre a natureza e pelo afastamento dos ecossistemas locais.

Como foi exposto, muitos desses agricultores trabalham sob a lógica da agroecologia, portanto, é importante aqui resgatar o significado deste termo que, em muitos momentos é

utilizado como sinônimo de produção orgânica, inclusive pela própria legislação brasileira de orgânicos²⁴, já que ambas vêm cada vez mais se concretizando como formas de abordar a agricultura que incorpora cuidados especiais com a sociedade e a natureza (HETCH, 2002). Porém, de acordo com ALTIERI (2012), a Agroecologia vai além e se afirmou na sociedade assumindo três acepções:

- 1) Como uma teoria crítica que elabora um questionamento radical à agricultura industrial, fornecendo simultaneamente as bases conceituais e metodológicas para o desenvolvimento de agroecossistemas sustentáveis;
- 2) Como uma prática social adotada explícita ou implicitamente em coerência com a teoria agroecológica e neste sentido, incorporam-se técnicas de manejo agrícola com base ecológica;
- 3) Como um movimento social que mobiliza atores envolvidos prática e teoricamente no desenvolvimento da Agroecologia, assim como crescentes contingentes da sociedade mobilizados pela defesa da justiça social, da saúde ambiental, da segurança e soberania alimentar, da economia solidária e ecológica, da equidade entre gêneros e de relações mais equilibradas entre o mundo rural e as cidades.

É de se reforçar, portanto, a visão de que esta dissertação se alicerça nas bases da Agroecologia no que se refere à visão de que os SPGs são instrumentos de construção de autonomia dos agricultores familiares em um ambiente extremamente hostil e competitivo do ponto de vista ambiental, econômico e político.

Em uma época de custos crescentes dos combustíveis fósseis e dos alimentos, de mudanças climáticas, degradação ambiental, contaminação por OGMs e de sistemas alimentares dominados por grandes corporações, as pequenas propriedades agrícolas diversificadas e sob manejo agroecológico do hemisfério sul são a única forma viável de agricultura que irá alimentar o mundo sob o cenário econômico e ecológico que se apresenta (ALTIERI, 2012).

²⁴ A Lei 10.831 coloca a Agroecologia, ou melhor, utiliza o adjetivo “agroecológico” para um produto sinônimo de produto orgânico, o que vem causando problemas aos agricultores que estão no processo social da Transição Agroecológica, mas que não se adequam completamente às normas rígidas da Produção Orgânica, materializada pela Instrução Normativa 46 da referida Lei.

Neste sentido, os SPGs não são esquemas que podem ser aplicados fora de contexto. Eles funcionam quando existe uma rede de agricultores conscientes deste processo e, portanto, são mais do que uma certificação. Não obstante, a certificação é importante para a inclusão no mercado que gera autonomia, mas a escolha em relação a qual mercado acessar também é questionada pelos membros. É por isso que questões como manejo, associativismo, comercialização entre outras pareçam mais importantes para o agricultor do que a certificação em si, vista por um dos entrevistados como algo burocrático que ele não tem escapatória se quiser valorizar o seu produto.

Entretanto, como essa dissertação aborda especificamente este assunto, faz-se mister avaliar como a literatura econômica aborda o assunto.

4.2 Assimetria de informação, custos de transação e ação coletiva: é possível confiar na qualidade dos produtos quando existem grupos coesos?

A literatura sobre certificação e a literatura econômica tradicional indicam, em geral que para atestar a qualidade orgânica é imprescindível a existência de uma organização de terceira parte que realize o monitoramento e a verificação do cumprimento das normas da agricultura orgânica, já que os atores econômicos são egoístas e buscam, portanto, maximizar os seus interesses, o que gera necessidade de uma parte isenta neste processo econômico.

Os SPGs vão na direção contrária e o principal argumento de seus defensores é que é possível atestar a qualidade orgânica por meio da ação coletiva e do fortalecimento dos vínculos entre os participantes da rede de produção agroecológica. Os mecanismos desenvolvidos e aplicados pelos agricultores substituem a auditoria realizada pela certificadora de terceira parte, muito embora haja um hibridismo entre mecanismos participativos e a visão de um ente externo ao grupo verificado que também atesta a conformidade.

Veremos na sequência do texto como a literatura de Economia Institucional aborda a existência de assimetrias de informação, características do mercado de bens de crença, como o dos orgânicos.

De maneira geral, esta abordagem se preocupou em desenvolver uma teoria que explicasse fenômenos econômicos, reconhecendo que o mercado é mais do que o equilíbrio entre

a oferta e a demanda, como sugerem os economistas clássicos e neoclássicos. Temas como os selos e certificações socioambientais, não trabalhados por estes economistas, ganham espaço neste enfoque que busca responder a duas questões essenciais: a existência da incerteza nas trocas comerciais e a capacidade limitada de processamento de informações que os indivíduos possuem. Estes pontos conduzem a sérias implicações para as transações, alterando para mais ou para menos seus custos, o que em muitos casos determina o êxito ou fracasso de atividades econômicas (BRANCHER, 2005).

Williamson (1985) definiu três pontos centrais para caracterizar os custos de transação. São eles: a) a incerteza, ou seja, o grau de imprevisibilidade do resultado das transações; b) a frequência, ou seja, a quantidade de vezes durante determinados intervalos de tempo em que o mesmo tipo de transação terá de ser feita por uma firma; e c) a especificidade dos ativos, ou seja, o quão diretamente relacionados a uma transação específica estarão determinados investimentos em ativos físicos e humanos. Para este autor, quanto maior o grau de incerteza, maiores os custos de transação e maior a tendência de uma empresa resolver ter um modelo de governança específico para aquele tipo de transação ou, até mesmo, optar pela produção interna do bem. Já em relação à segunda questão, quanto maior a frequência que aquele tipo específico de transação tiver dentro da empresa, maior é a tendência em se buscar também um modelo de governança específico para a transação. Ora, os custos na organização da firma para manter uma governança específica são altos e, se a transação não acontecer com frequência, os custos não se justificam. Assim, se os investimentos necessários em ativos forem muito específicos, ou seja, se servirem apenas para um determinado tipo de bem, uma das partes da transação pode exigir contratos mais rígidos e bem elaborados, para garantir o retorno do investimento, o que aumenta os custos de transação – permitindo a criação de modelos de governança específicos para aquelas transações, como é o caso da certificação de orgânicos.

Douglas North (1990), um dos principais autores desta vertente, afirma que a Teoria dos Custos de Transação fornece ferramentas importantes para a análise do funcionamento dos mercados e o desempenho da economia. Para o autor, os custos de informação são elemento chave dos custos de transação, que são compostos pelos custos necessários para medir os atributos valiosos do que é trocado e dos custos para proteger e fazer cumprir compulsoriamente

os acordos. Estas medições e este monitoramento tem custos que são as fontes das instituições sociais, políticas e econômicas.

Em outras palavras, isto significa que os custos totais da produção podem ser considerados a partir da soma dos custos de produção e transformação do bem, com seus custos de transação. Por sua vez, os custos de transação podem ser considerados o resultado da somatória dos custos de medição dos atributos dos bens, com os custos de cumprimento (*enforcement*) dos acordos firmados na transação (NORTH, 1990).

Estas questões são de extrema importância para o entendimento da produção e consumo de produtos orgânicos, uma vez que a incerteza acerca da procedência, da qualidade e do processo produtivo é alta na agricultura de base ecológica. Diante disso, foi necessário criar normas, princípios e indicadores para a organização da produção e comercialização e estas características são expressas no formato de selo ou registro no MAPA, como já foi relatado. Para Brancher (2005), os custos para medir a qualidade deste tipo de produto, como os custos de certificação fazem parte dos custos de transação e influenciam a estrutura dos contratos, a organização destes mercados e as instituições econômicas criadas.

Para North,

Instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são os constrangimentos que moldam as interações humanas. Consequentemente, elas estruturam incentivos nas trocas humanas (políticas, sociais, econômicas). Mudança institucional molda a forma como as sociedades evoluem ao longo do tempo e é chave para entender as mudanças históricas (NORTH, 1990, p. 3).

Assim, podem existir as instituições formais, como as leis e regras de uma sociedade, bem como as instituições informais, como as tradições e os costumes que constroem a atuação do indivíduo na sociedade. Uma grande contribuição deste autor é que ele integra à análise da firma e da política a forma como os constrangimentos institucionais moldaram as organizações e seus objetivos. Os tipos de conhecimento e habilidades adquiridas pelas organizações para alcançar seus objetivos tem papel mais importante do que a forma pela qual o conhecimento evolui e é utilizado em si.

Nesta passagem, fica implícita a importância do processo histórico e do contexto onde as instituições surgem e se mantêm, assim como que a existência de conhecimento e habilidades pode levar a diferentes tipos de custos de transação e criação ou alteração de normas pré-

existentes. Para este autor, portanto, e para os demais utilizados neste trabalho, as instituições são definidas pelos grupos com poder, o que pode ser fruto de ações econômicas ou via ação coletiva. No entanto, o agente da mudança para ele é o indivíduo empreendedor em resposta aos incentivos incorporados no quadro institucional, o que vai ao encontro dos argumentos colocados no capítulo 03 que respondem ao porquê o Estado incorporou o SPG como instrumento de política pública, graças à atuação de um mediador político que representa uma rede de interesses inserido em uma estrutura regida por instituições que não são imutáveis. Ou seja, ele reconhece tanto a atuação do agente quanto os constrangimentos da estrutura institucional.

Neste sentido, para este autor, a mudança econômica (e política²⁵) é consequência cumulativa de inúmeras decisões de curto prazo feita pelos agentes econômicos e políticos que moldam o desempenho tanto direta quanto indiretamente. As escolhas feitas refletem o modelo subjetivo que os agentes tem a respeito do ambiente, ou seja, as ideias, ideologias e crenças importam para a mudança institucional. Todavia, existe um espaço entre as intenções e os resultados, produto da interação com o contexto social, político e econômico a qual estes indivíduos fazem parte e também das escolhas feitas no passado. É nesta direção que o termo “*path dependence*” se torna relevante, pois significa que o passado e as escolhas feitas anteriormente são fundamentais para as escolhas do presente e do futuro, afirmando que a história importa quando tratamos de mudanças institucionais. Para o entendimento do nosso objeto, essa interpretação nos mostra como a ação coletiva de indivíduos preocupados com a exclusão de agricultores familiares do mercado de produtos orgânicos certificados e articulados em rede, foi eficaz em alterar as normas e institucionalizar uma tecnologia social de certificação participativa que também reduz as assimetrias de informação e com isso os custos de transação sem a necessidade da presença de uma terceira parte externa.

Portanto, a certificação tem papel fundamental e indispensável no contexto atual do sistema alimentar que cada vez mais distancia produtores de consumidores, pois leva até os últimos as informações e garantias necessárias para que as transações ocorram e também agrega valor e, portanto, gera mais renda aos produtores. Ela tem o papel de viabilizar os mercados de produtos orgânicos justamente por diminuir substancialmente seu custo de transação, apesar de ela própria demandar custos para sua execução. Porém, sem ela, os custos de transação neste tipo

²⁵ Grifo da autora

de mercado seriam tão altos que provavelmente inviabilizariam este tipo de troca. Ela reveste-se de fundamental importância para a garantia da qualidade deste tipo de produtos, através do estabelecimento de um processo de confiança entre os agentes.

É claro que, se a Agroecologia tem como proposta a aproximação dos produtores e consumidores desenvolvendo relação de trocas com base na confiança, a tendência é que não haja mais necessidade de certificação no longo prazo, mas diante do mundo em que vivemos, em que essas relações estão extremamente distantes e das palavras de um dos agricultores entrevistados, a certificação hoje é um “mal necessário”.

Mas de onde vem a ideia de uma parte isenta ao processo ser a responsável por atestar a garantia de qualidade de um produto? Isso deriva de uma das mais antigas discussões que embasaram as Ciências Humanas de forma geral que, para se estabelecerem enquanto Ciência tiveram que “escolher” um modelo de comportamento humano para explicar o funcionamento da economia e da sociedade. As características escolhidas para fundamentar o modelo de ser humano foram o egoísmo, o autointeresse e o utilitarismo, com a ideia de que a razão atenderia a esses preceitos. Nesta direção, os seres humanos apenas agem para atingir o seu próprio interesse e a sua satisfação pessoal, o que tenderia a levar ao fracasso todas as iniciativas de resolver os problemas de ação coletiva e gestão de bens comuns.

Entretanto, autores como Elinor Ostrom que analisaram bens comuns geridos por determinado grupo social encontraram comportamentos diferentes do que aqueles previstos pela teoria. Para ela, os atores podem cooperar para atingir determinados objetivos sociais e, não necessariamente, todos os seres humanos atuam da mesma forma. Para Ostrom (2000), o mundo contém múltiplos tipos de indivíduos (incluindo os autointeressados), alguns com mais vontade do que outros de iniciar reciprocidade e alcançar os benefícios da ação coletiva. Para ela, uma questão central é: como cooperadores em potencial criam instituições que reforçam a cooperação ao invés de destruí-la?

Ostrom foi uma pesquisadora preocupada em encontrar evidências teóricas para as respostas dadas pelos seus trabalhos empíricos com comunidades que gerem bens públicos e coletivos. Neste sentido, ela também volta às origens da teoria política e econômica para debater o comportamento humano, com base na sua experiência de campo. Para ela, assim como para Sen

(1982), apenas a visão de ser humano centrado no autointeresse e na maximização de seu bem-estar não é suficiente para explicar o desenvolvimento de certas coletividades e experiências com gestão de bens públicos ou coletivos.

Desta forma, a autora, preocupada com as bases de uma Teoria da Ação Coletiva que não seguisse a linha de Olson²⁶ (2011), Hardin²⁷ (1975 apud OSTROM, 1990) ou do Dilema do Prisioneiro²⁸ (OSTROM, 2000), sistematizou a existência de três tipos de indivíduos: os egoístas racionais, os cooperadores condicionais e os punidores desejosos. O primeiro seria aquele amplamente conhecido na literatura, enquanto os outros dois são os usuários de normas, seja para agir coletivamente desde o início da cooperação, seja para sancionar aqueles que fazem parte da ação coletiva, porém burlam as normas, conhecidos também como “caronas”.

Não se trata aqui de trazer à teoria questões utópicas ou normativas a respeito de como o ser humano deveria ser, mas sim de encontrar respostas teóricas para observações empíricas em relação à criação de normas sociais e sua utilização por indivíduos ao longo do tempo. Para Ostrom, nós precisamos entender como o contexto institucional, cultural e biofísico afeta os tipos de indivíduos que são recrutados ou deixam situações particulares de ação coletiva, o tipo de informação disponível sobre as ações do passado e como os próprios indivíduos podem alterar as variáveis estruturais a fim de melhorar as normas e sua utilização e se fortalecerem enquanto comunidade. De acordo com a autora, o aumento da autoridade destes indivíduos para criar suas próprias normas permite a evolução das normas sociais e, assim, aumenta a possibilidades dos

²⁶ Em sua obra “A lógica da ação coletiva” considera que uma organização existe para que seus membros alcancem seus interesses. Ele sugere que os indivíduos não participam de grupos por altruísmo e sim porque são racionais e movidos pelo autointeresse. Os grupos conseguem garantir sua existência na medida em que conseguem alcançar os interesses comuns de seus membros. Apesar disso, os indivíduos que se vinculam a um grupo procuram satisfazer seus interesses próprios. Assim, em tais grupos convivem interesses comuns e interesses individuais. Para ele, “a menos que o número de indivíduos seja muito pequeno ou ao menos que haja coerção ou algum outro dispositivo que faça os indivíduos agirem em comum interesse, os indivíduos racionais e egoístas (autointeressados) não agirão para alcançar os interesses comuns” (p. 14).

²⁷ Hardin compara a ação coletiva ao estado de natureza hobbesiano, em que cada indivíduo preocupado com seu autointeresse não investirá recursos para os bens comuns e, portanto, estes tendem a fracassar. Esta visão conhecida como tragédia dos comuns foi bastante utilizada na literatura com a ideia de que o que é propriedade de todos é propriedade de ninguém e é a continuação da Ciência Política racionalista baseada em Hobbes e Maquiavel.

²⁸ O jogo do dilema do prisioneiro formaliza o modelo desenvolvido por Hardin. Nestes jogos (geralmente de uma rodada só), cada jogador tem uma estratégia dominante de se dar melhor, sem considerar a escolha do outro. Quando os dois escolhem a sua estratégia dominante, eles produzem um equilíbrio que é o terceiro melhor resultado para eles. Fica evidente, desta forma, o paradoxo de que as estratégias de um indivíduo racional levam a resultados coletivos irracionais, pois não é o melhor resultado adquirido, uma vez que eles não cooperam.

indivíduos solucionarem melhor seus problemas de ação coletiva. É neste sentido que ela observou que a cooperação imposta por uma terceira parte externa à comunidade tende a se dissipar, especialmente em um contexto onde há comunicação entre as partes. As normas sociais compartilhadas que geram monitoramento coletivo e a possibilidade de sanção às não conformidades pelos próprios usuários das normas tendem a gerar mais cooperação entre os agentes.

Estas observações vão ao encontro da proposta dos SPGs brasileiros como veremos adiante, com a ideia de criar uma comunidade ativa de criação, monitoramento e sanção compartilhada entre os atores, muito embora o reconhecimento pelo Estado é que tenha gerado estabilidade e possibilidade de diminuir os custos de transação deste mercado por meio da participação.

Desta forma, quando pensamos sob que condições os agricultores organizados em SPGs conseguem atestar a qualidade orgânica, vêm à tona as valiosas contribuições de Ostrom (2007) e Torremocha (2012), pois podemos enxergar a gestão dos SPGs como a gestão de um bem comum. Ostrom definiu sete princípios para a gestão adequada de um bem comum que perdura no tempo e Torremocha as adaptou para os SPGs, o que foi corroborado pelas informações empíricas coletadas na pesquisa de campo. Na tabela 03, é possível acessar essas análises.

Tabela 03. Comparação de critérios dos Sistemas Participativos de Garantia com os critérios de organizações sociais.

Princípios de gestão de um bem comum	Características chave dos Sistemas Participativos de Garantia
Estabelecer limites claramente definidos	Existência de normas da legislação brasileira e outras concebidas pelos participantes por meio de um processo democrático e participativo.
Estabelecer regras de apropriação e fornecimento coerentes com o contexto local	Existência do estatuto do OPAC criado pelos próprios membros; Sistemas e procedimentos gerenciais documentados; Selos ou rotulagem que proporcionam evidência do status ecológico.
Facilitar os processos de escolha coletivos	Existência de normas chave concebidas pelos participantes por meio de um processo democrático e participativo de tomada de decisão.
Estabelecer uma supervisão, de preferência com encontros cara-a-cara.	Mecanismos para verificar se os produtores cumprem com as normas estabelecidas. Supervisão feita pelos próprios membros, mas com respaldo do Estado. Encontros periódicos entre os pares.

Contar com sanções graduais	Consequências claras e previamente definidas para os produtores que não cumpram com as regras; ações registradas em uma base de dados.
Reconhecer direitos mínimos de organização	Conveniente para a agricultura de pequena escala; princípios e valores que elevam os meios de vida; mecanismos de apoio aos produtores; reconhecimento pelo Estado.

Adaptado de Torremocha (2012)

Por meio da tabela 03, pode-se concluir desta forma que os SPGs conseguem atestar a qualidade orgânica quando as normas são concebidas pelos participantes de forma democrática e participativa – nesse caso, pode-se dizer que as normas básicas são a legislação de orgânicos e o estatuto do próprio OPAC, mas a forma como essas normas são monitoradas e/ou a criação de outras normas adicionais depende da atuação dos atores e permite a adequação ao contexto no qual estes estão inseridos. Cabe ressaltar que a legislação incorporou muito do que já se realizava na prática, em especial no âmbito da Rede Ecológica de Agroecologia. Os limites claramente definidos podem ser entendidos, portanto, como os limites do uso do selo e dos deveres e direitos de cada membro do grupo, registrados no estatuto social de cada OPAC.

Da mesma maneira, as regras de apropriação e fornecimento do recurso comum devem ser coerentes com a realidade dos participantes do processo, ou seja, a forma de se usar o selo deve estar bem definida e compreendida entre todos os membros, pois a responsabilidade é compartilhada entre todos os sujeitos. Em caso de não conformidades de um produtor, todo o grupo corre o risco de sofrer as sanções, consolidando o conceito de responsabilidade solidária.

Cruciais também para a avaliação da conformidade orgânica via SPG são os mecanismos para verificar se os produtores cumprem com as normas estabelecidas, ou seja, o monitoramento do manejo orgânico dos agroecossistemas dos produtores e as sanções graduais para não conformidades geradas pelos próprios membros da rede e não por um agente externo. Em outras palavras, consequências claras e previamente definidas para os produtores que não cumpram com as regras definidas e compartilhadas. Essas sanções são graduais e, por isso, exigem que as ações sejam registradas em uma base de dados que, no caso dos SPGs visitados funciona por meio das atas das reuniões e registros de visitas. Se por um lado, as sanções graduais permitem olhar para o processo como algo em construção e não pronto, por outro, faz com que a coerção venha dos próprios membros do sistema, o que, segundo os participantes entrevistados e os estudos de Torremocha (2012) são essenciais para evitar o comportamento oportunista e, portanto, para gerar confiança no controle social, a base deste sistema de avaliação da conformidade. Isso na

prática significa que se um agricultor recebe uma indicação de algo que deve fazer para melhorar a qualidade orgânica da sua propriedade, ele tem prazo para cumprir, porém, não será excluído do grupo naquele momento, pois há um entendimento de que existe uma transição agroecológica a ser realizada. Isso quando não é uma não conformidade muito séria. Existem casos em que o grupo decide por não certificar determinada área.

Além disso, o SPG só consegue atestar a qualidade quando existe um mínimo de reconhecimento ao direito de organização, o que na prática significa o credenciamento no MAPA e a existência da política pública. Entretanto, nem todos os grupos e membros estão empoderados disso e na realidade o que encontramos, em muitos lugares é a baixa participação de fornecedores e colaboradores, o que reflete em parte a falta da cultura de participação social no meio rural por conta da ausência de mão de obra e alta intensidade em trabalho exigida pela agricultura orgânica. Outro fator influente é que muitos dos agricultores ainda enxergam o sistema participativo de garantia como uma certificação por auditoria e ficam esperando a “autoridade competente” dizer se ele merece o selo ou não. As entrevistas e reflexões indicam que a cultura da participação é algo que se constrói ao longo do tempo e tem a ver com o conceito e a existência de capital social.

4.3 Contribuições da abordagem de Capital Social e da Teoria da Reciprocidade à discussão

O conceito de capital social é bastante eficaz para a compreensão do funcionamento dos SPGs, pois trata-se de uma visão de que as relações entre os indivíduos importam. Em outras palavras, não é a visão centrada no indivíduo ou na estrutura isoladamente, mas a ampliação desta visão para a relação entre indivíduos que são agentes inseridos em dada estrutura social organizada por instituições. Para Field (2008), estabelecendo e mantendo conexões, as pessoas conseguem trabalhar juntas para alcançar objetivos que não conseguiriam sozinhas ou que exigiria muito tempo e esforço. Essas redes interpessoais ajudam a arrumar emprego, uma boa escola, indicação de médico, ou seja, acessar informações e serviços adaptados aos valores específicos de um grupo. Neste sentido, como coração do conceito estão os membros da rede e os valores compartilhados por eles e, por isso, se constituem como recursos a partir do momento que geram benefícios tanto individuais quanto coletivos.

De acordo com Durston (1999), o termo capital social se refere às normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas, as comunidades e a sociedade em seu conjunto. Esta formulação e a do neoinstitucionalismo econômico que em parte a fundamenta, se concentram em suas manifestações coletivas, afirmando que as relações estáveis de confiança e cooperação podem reduzir os custos de transação (COASE, 1937), produzir bens públicos (NORTH, 1990) e facilitar a constituição de atores sociais ou até de sociedades civis saudáveis (PUTNAM, 1993). Assim, a organização e construção destas normas e instituições funcionam como recursos para a produção da certificação participativa enquanto bem coletivo.

Para Durston (1999), os autores que trabalham com o conceito de capital social possuem dúvidas em relação à criação desta ferramenta. Para Putnan, por exemplo, isso levaria décadas e dependeria de uma série de questões. Mas, Durston (1999), através da realização de trabalho empírico na Guatemala constatou que é possível construir capital social a partir das estruturas de reciprocidade que já existem dentro do universo camponês. De acordo com ele, em todos os grupos locais pequenos, existem normas e práticas de reciprocidade, como a cooperação e a responsabilidade em desempenhar funções coletivas que constituem parte da maioria das culturas, como mutirões, festejos e trocas de bens materiais e não materiais. As sociedades complexas mudam constantemente através de uma “coevolução” das estratégias de diversos atores. As modificações das elites nacionais e o empoderamento de outros grupos sociais oferecem possibilidades de surgimento de capital social local, principalmente quando são realizadas alianças com setores reformistas do governo. Além disso, atualmente existem metodologias e técnicas de desenvolvimento de capital social que permitem criá-lo à vontade, ao invés de esperar que surja como um subproduto de outras atividades ou como um fenômeno espontâneo.

Caldas (2013) ao comparar o funcionamento da rede Ecovida no Brasil e a tentativa de criação de um SPG na Espanha concluiu que para este formato de certificação funcionar, é necessário haver capital social consolidado, ou seja, estruturas de confiança e reciprocidade nas relações entre os atores envolvidos para que a organização minimamente consiga articular benefícios para estes atores. Assim, verifica-se que a exigência do capital social para o bom funcionamento dos SPGs é algo que pode ser trabalhado a partir das diversas formas de reciprocidade já existentes na realidade local.

Isso não significa que este modelo se adéqua a qualquer realidade, é necessário perfil participativo e disposição para implementar esta tecnologia, mas que, mesmo onde ainda não exista uma organização formal de agricultores, estruturas institucionais informais podem ser o início da construção da cultura da participação. Quando há assistência técnica por parte do Estado ou de organizações não governamentais, esta transição tende a se acelerar, conforme relatado por Roberto Mattar, um técnico do MAPA, em entrevista realizada para a pesquisa. O problema é que, historicamente, a extensão rural pública no Brasil foi desestruturada e substituída por atores privados que muitas vezes possuem interesses econômicos, como a venda de insumos sintéticos e maquinário.

De acordo com Sabourin (2010), muito embora as evidências empíricas acerca da relação entre reciprocidade, confiança e reputação tenham trazido grandes contribuições ao debate de bens comuns, Ostrom permanece dentro dos limites do postulado binário da troca e das expectativas da sua regulação por uma minoria de indivíduos altruístas e “reciprocitários”, interagindo via redes. Para abordar a reciprocidade, ela recorre previamente à confiança, enquanto que, para a teoria da reciprocidade, são as relações de reciprocidade simétrica nas estruturas de compartilhamento (de recursos comuns) que produzem a confiança.

É o que demonstram as repetições modeladas de jogos que fazem intervir a confiança e a reciprocidade, quando existe experiência capaz de introduzir uma variável de conhecimento do comportamento do outro, ou seja, com as repetições os indivíduos tendem a se conhecer e ser recíproco em relação ao comportamento do outro.

É, inclusive, uma verificação comum entre os dois enfoques que explica que a gestão partilhada de recursos funciona apenas em grupos de proximidade onde laboram o inter-conhecimento ou o respeito de regras comuns. As relações mútuas funcionam tanto melhor quando cada um sabe que o outro se situa também num quadro de reciprocidade. É neste sentido que o reconhecimento institucional ou público dos dispositivos de manejo partilhado de recursos fundados em relações de reciprocidade pode garantir ou facilitar tanto a perenização dessas estruturas como a reprodução dos valores éticos que elas ajudam a produzir: confiança, reputação, respeito mútuo, responsabilidade etc. As repetições do jogo recíproco do face a face começaram logo no início da humanidade e a recorrência dos resultados desta relação original tem construído a figura de uma estrutura elementar de reciprocidade. A tendência que leva a dar, receber e retribuir é de fato uma característica da humanidade (SABOURIN, 2010).

Neste sentido é que olhar para as visitas de pares e de verificação como mecanismos de trocas, em que um agricultor visita o outro e atesta a sua qualidade orgânica é válido, uma vez que recupera elementos culturais do mundo rural para a inserção em mercados que valorizam

atributos de solidariedade. A reciprocidade nesses casos gera laços que permitem a redução das assimetrias de informação e leva o olhar do pesquisador para as relações e não para os indivíduos.

Por isso que Sabourin (2010) afirma que “nem sempre existem explicações para os comportamentos da natureza humana” e, por isso, segundo este autor, a explicação deve ser procurada nas relações sociais e culturais e não nas bases biológicas do indivíduo, conforme tenta Ostrom. Não podemos nos esquecer que essa autora tem uma tradição do pensamento da escolha racional pautada no indivíduo e, que por isso, essa escolha dela é justificada.

As evidências empíricas deste trabalho nos levam a buscar um olhar na direção das relações, ou seja, em como os indivíduos se relacionam para atingir os seus objetivos que são individuais, mas também coletivos de conquista do selo como um símbolo do seu esforço de trabalhar em conformidade com as normas da agricultura orgânica impostas pela legislação, mas também por um arcabouço institucional mais amplo que diz respeito aos princípios, valores e ideologia que existem nesse ramo. Apesar disso, é importante ressaltar a valiosa contribuição de Ostrom ao debate da gestão de bens comuns, observação que vai ao encontro dos dados empíricos coletados ao longo da pesquisa de campo, conforme veremos no capítulo 05.

4.4 Síntese do Capítulo

As relações de reciprocidade existentes historicamente nos territórios rurais podem reduzir as assimetrias de informação porque geram constrangimentos aos agricultores inseridos em um grupo em que há interesses individuais e coletivos. Isso porque quando um agricultor faz uma visita a outro produtor, o agricultor visitado também deve realizar essa visita, como uma espécie de retribuição ao serviço prestado. Da mesma forma, o agricultor entende que se ele cumpre as normas acordadas entre eles, o outro agricultor também deve cumprir gerando uma espécie de monitoramento entre os próprios membros do grupo e extinguindo a necessidade de uma terceira parte isenta. Este fenômeno pode ser interpretado como formação de capital social do tipo “*bonding*” que tende a reforçar identidades exclusivas e manter a homogeneidade (FIELD, 2008).

Por outro lado, alguns autores afirmam que o capital social gerado dentro de grupos muito fechados pode representar uma oportunidade para a fraude e, por isso, no caso dos SPGs, as redes

de agricultores, em geral, trabalham de forma a garantir o olhar externo, ou seja, a presença de membros de outros grupos de agricultores, técnicos e consumidores. Ora, isto ainda não é uma obrigação legal, porém, foi notado que é uma prática recorrente e que os próprios membros das redes veem essa prática como algo que melhora a reputação do sistema. Para interpretar à luz da teoria de capital social, esses membros externos participantes dos processos de avaliação da conformidade geram capital social do tipo *bridging* que une as pessoas por meio de diversas divisões sociais construindo um elo entre elas, gerando confiança ao sistema e redução das assimetrias de informação (FIELD, 2008).

Dessa forma, pode-se afirmar que as relações de confiança tem valor em facilitar a cooperação econômica e reduzir os custos de transação associados com mecanismos formais como contratos e burocracia (FIELD, 2008), o que explica conceitualmente que os mecanismos participativos de avaliação da conformidade são capazes de atestar a qualidade orgânica sem necessariamente existir uma empresa certificadora para avaliar isso, muito embora a auditoria do MAPA assuma essa função de ter controle sobre esses grupos.

5. Resultados e discussões: SPGs brasileiros, organização em rede e transição agroecológica

Os resultados desta pesquisa indicam que os números da agricultura orgânica ainda são muito tímidos quando comparados com a agricultura convencional. Muito embora o Censo de 2006 tenha considerado a agricultura orgânica pela primeira vez em seu diagnóstico acerca do mundo rural, este considerou que 90.497 estabelecimentos dos 5.175.489 entrevistados são manejados com técnicas que dispensam o uso de insumos sintéticos, o que representa apenas 1,7% dos estabelecimentos brasileiros (IBGE, 2006). Cabe ainda ressaltar que estes estabelecimentos se autodeclararam orgânicos por não utilizarem insumos sintéticos, o que não significa que estão de acordo com todas as normas estabelecidas pela legislação. O número de estabelecimentos certificados por entidade credenciada na época era de 5.106, mas naquele contexto apenas as certificadoras por terceira parte podiam avaliar a conformidade. Atualmente, o MAPA disponibiliza um cadastro de agricultores orgânicos e os seus números podem ser observados nas tabelas 04 e 05²⁹.

Tabela 04. Agricultores orgânicos no cadastro nacional brasileiro

Agricultores orgânicos no Brasil – quantidade	Número	Porcentagem
Agricultores orgânicos certificados por auditoria	4593	44%
Agricultores certificados por SPG	2859	27%
Agricultores ligados a OCS	3096	29%
Número de agricultores orgânicos no Cadastro Nacional	10548	100%

Fonte: MAPA, 2015 – adaptado pela autora

Tabela 05. Agricultores certificados por SPG e por auditoria em relação ao total de agricultores orgânicos

Total Produtores certificados	7452
Relação SPG/Total dos certificados	38%
Relação Auditoria/Total dos certificados	62%

Fonte: MAPA, 2015 – adaptado pela autora

²⁹ O cadastro pode ser acessado em <http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/organicos/cadastro-nacional>. Último acesso em 10/01/2015.

Pode-se avaliar que houve um crescimento considerável entre os agricultores certificados, pois se em 2006 esse número era de 5106, em 2015 é de 7452, crescimento relativo de 46%. Merece destaque a quantidade de agricultores orgânicos ligados a organizações de controle social, o que representa 29% do total de agricultores orgânicos cadastrados. De acordo com a fala de um técnico entrevistado, as OCS, apesar de pequenas são um caminho para a transição agroecológica da agricultura familiar, pois são menos burocráticas e funcionam por meio do Controle Social, uma forma de avaliação da conformidade bem antiga, mas regulamentada no Brasil com a promulgação da IN 19 e a avaliação da qualidade orgânica se dá na relação de proximidade entre produtor e consumidor. Porém, ela apenas se ajusta à venda direta, ou seja, é uma ferramenta voltada para os mercados locais, mas como tem uma dinâmica de grupo parecida com os grupos dos SPGs, segundo nível de avaliação participativa da conformidade orgânica, um conjunto de OCS pode vir a se tornar um SPG e conseguir o selo se cadastrado no MAPA.

Existem algumas experiências que comprovam essa fala, como é o caso da APOMM, Associação Permacultural Montanhas da Mantiqueira, uma OCS do sul de Minas Gerais que se vinculou a uma rede criada para também ser um SPG, conforme será abordado mais adiante. Isso é relevante, uma vez que, em 2013 foi lançado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e uma das metas deste é aumentar para 28.000 o número de agricultores orgânicos registrados no Cadastro Nacional até o fim 2015³⁰.

Também é importante ressaltar que os sistemas participativos de garantia são responsáveis por atestar a qualidade orgânica de 26% das propriedades brasileiras com esse tipo de manejo e das propriedades orgânicas certificadas com direito ao uso do selo, esse número sobe para 38%. Ora, se considerarmos que este sistema está de fato regulamentado pelo Estado desde 2009, esse número dá indícios de que os SPGs vêm ocupando um espaço relevante no “mercado” da certificação.

Cabe mencionar que quando esta pesquisa foi iniciada, apenas 04 OPACs eram devidamente registradas no MAPA. Ao final da pesquisa, este número passou para 13, crescimento relativo de 325%. O grande avanço se deu nas organizações do Nordeste e Norte do país, pois até então, apenas organizações do Sul e Sudeste do país estavam cadastradas.

³⁰ Acesso em http://www.mda.gov.br/portalmدا/sites/default/files/ceazinepdf/cartilha-lt_PLANO_NACIONAL_DE_AGR-379811.pdf. Último acesso em 07/07/2014.

5.1 Mapeamento dos SPGs brasileiros

Um dos objetivos da pesquisa foi mapear os SPGs existentes no Brasil e estabelecer uma comparação entre os seus mecanismos de avaliação da conformidade, portanto foi fundamental conhecer cada uma das redes existentes e formalizadas até o final de 2013. Nas próximas páginas, o leitor terá acesso às informações sobre os SPGs investigados, o que permitirá fazer algumas comparações, generalizações, bem como apontar os principais desafios que estas redes de agricultores encaram.

5.1.1 ANC – Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região

A ANC é uma organização não governamental sem fins lucrativos. Iniciou seus trabalhos oficialmente em 1991, mas desde 1981, um pequeno grupo de agricultores ecológicos e técnicos preocupados com as agressões contra o ecossistema provocadas pelo modelo de agricultura convencional, havia dado início a discussões e à conscientização de produtores e consumidores. Desde então, deu início às feiras agroecológicas de Campinas e, atualmente, é responsável pelas quatro feiras que acontecem no município.

Atuou como certificadora de 3ª parte de 1999 a 2009, porém com o crescimento da agricultura orgânica no país e a entrada de grandes certificadoras neste mercado, as novas exigências internacionais inviabilizaram as pequenas certificadoras devido aos altos custos no gerenciamento dos processos burocráticos e capacitação técnica dos auditores. A ANC, integrante do Grupo de Agricultura Orgânica - GAO participou como protagonista de toda a regulamentação da Lei brasileira e após a capacitação de seus técnicos em relação aos procedimentos de avaliação da conformidade em sistemas orgânicos de produção permitiu à associação considerar os SPGs um sistema de certificação mais compatível com o perfil de seus associados.

A ANC foi o primeiro Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade - OPAC a se credenciar no MAPA em dezembro de 2010 e vem seguindo sua trajetória de aprendizado e construção coletiva. Atualmente o OPAC da ANC atua predominantemente na região metropolitana de Campinas e do Leste Paulista, possui mais de 120 associados dos quais 50% são agricultores familiares orgânicos já certificados nos municípios de: Gonçalves e Ouro Fino (MG), Santa Bárbara do Oeste, Piracaia, Sumaré, Vinhedo, Campinas, Jarinú, Porto Ferreira,

Jaguariúna, Vargem, Bueno Brandão, Estiva Gerbi, Amparo, Serra Negra, Joanópolis, Indaiatuba, Americana, Nazaré Paulista, Cotia, Mairinque, Itatiba, Santa Cruz da Conceição, Socorro, Nova Odessa, Morungaba, Leme, Vinhedo, Paraisópolis, Monte Sião, Atibaia, Socorro, Santo Antônio da Posse, Amparo (SP). Na figura 05, é possível visualizar a disposição dos grupos. No cadastro nacional, pode-se encontrar 77 agricultores orgânicos cadastrados por esta organização.

Além da Certificação Participativa, a ANC promove desde sua fundação tradicionalmente, feiras semanais de produtos agroecológicos na cidade de Campinas e, desde 2003, em parceria com a CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral) e a Prefeitura de Campinas, promove anualmente a Semana da Agricultura Orgânica que, a partir de 2004 foi instituída como lei no município.

A ANC é fundadora e membro do grupo gestor da Rede de Agroecologia Mantiqueira Mogiana, do GAO – Grupo de Agricultura Orgânica, do Forum Brasileiro de SPG, participa da APA – Articulação Paulista de Agroecologia e da ANA - Articulação Nacional de Agroecologia. Também é a representante titular das associações de agricultores agroecológicos na CPOrg/SP - Comissão de Produção Orgânica do estado de SP e representante do Fórum Brasileiro de SPG na CTAO – Câmara Temática de Agricultura Orgânica³¹.

³¹ As informações referentes à ANC foram colhidas em entrevista com o diretor de SPGs da ANC e presidente da Câmara Temática de Agricultura Orgânica, Romeu Mattos, no dia 05/02/2014.

Figura 5. Disposição dos grupos do SPG da ANC

Fonte: ANC

5.1.2 ABD – Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica

A ABD foi criada em 1995 com a missão de “gerar, desenvolver e fomentar a Agricultura Biodinâmica” no Brasil. A associação, sediada em Botucatu (SP), atua na assistência técnica principalmente para agricultores familiares, pesquisa, cursos, rede de sementes, apoio à comercialização e publicações.

A biodinâmica é uma maneira de se fazer agricultura criada na Alemanha na década de 1920, por Rudolf Steiner, o “pai da Antroposofia”, uma filosofia que tem como base a fenomenologia e que considera não apenas as forças físicas da natureza, como também as forças espirituais, ou seja, critica a materialidade da ciência e, com isso, a fragmentação desta. Assim, quando transposta para a agricultura, esta filosofia trabalha muito com o conceito de organismo agrícola, o que significa enxergar a propriedade rural como uma individualidade agrícola interdependente, ou seja, onde todos os seres ali presentes interagem e essa interação saudável é capaz de melhorar a fertilidade do solo e sua vivacidade, base para a produtividade agrícola (STEINER, 2010). Para isso, o agricultor precisa desenvolver a capacidade de percepção das necessidades de determinada agricultura e respectiva paisagem, ou seja, conhecer o contexto

socioambiental em que está inserido. Além disso, os recursos do local são indispensáveis para criar um sistema cíclico de nutrientes e de sustentabilidade da propriedade. Para isso, é importante tratar o solo não como mero fornecedor de elementos para desenvolver a atividade produtiva, mas como algo que, ao estar vivo, permite uma nutrição saudável das plantas e animais ali existentes. Ora, essa individualidade agrícola não acontece da noite para o dia, deve ser formada paulatina e continuamente, almejando-se obter internamente aquilo de que se necessita para a atividade agropecuária sustentável.

A ABD reúne, atualmente, 56 produtores nos seguintes municípios: Botucatu, Sapucaí Mirim, São Paulo, Jaú, Maria da Fé, Córrego do Bom Jesus, Itaberá, Cristina, Piranguinho, Itajubá, Canas, Embu-Guaçu, Itanhaem e Itapeva. O grande diferencial deste SPG é que ele certifica também os produtos Demeter, um selo de origem alemã, mas que hoje em dia existe em diversos países para atestar que um produto ou processo é biodinâmico. Interessante que o selo Demeter, na sua origem, trabalhava também por meio da participação de produtores e consumidores na década de 1930, então, aqui no Brasil, pode-se afirmar que há um resgate de técnicas já utilizadas para se atestar a qualidade orgânica. Vale ressaltar que apenas no Brasil o selo Demeter pode ser conseguido por meio do sistema participativo, nos outros países, por conta da normativa de orgânicos exigir a auditoria por terceira parte, todos os produtores que quiserem este selo devem contratar uma empresa para realizar as vistorias. A disposição dos grupos está esquematizada na figura 6.³²

³² As informações sobre agricultura biodinâmica e da ABD foram coletadas durante curso realizado em Botucatu no ano de 2013 e também por meio de entrevistas e conversas com técnicos da associação durante o mês de setembro de 2013, quando a autora fez um estágio neste OPAC.

Figura 6. Grupos e núcleos do SPG da ABD

Fonte: pesquisa de campo realizada em 2013

5.1.3 Rede Ecovida de Agroecologia

Esta rede é a principal referência em certificação participativa no Brasil e quiçá no mundo. A rede é a união de agricultores familiares, técnicos e consumidores organizados em associações, cooperativas e grupos informais que, juntamente com pequenas agroindústrias, comerciantes ecológicos e pessoas comprometidas com o desenvolvimento da agroecologia possuem os objetivos de:

- Desenvolver e multiplicar as iniciativas em agroecologia;
- Estimular o trabalho associativo na produção e no consumo de produtos ecológicos;
- Articular e disponibilizar informações entre as organizações e pessoas;
- Aproximar, de forma solidária, agricultores e consumidores;
- Estimular o intercâmbio, o resgate e a valorização do saber popular;
- Ter uma marca e um selo que expressam o processo, o compromisso e a qualidade.

A história da rede é uma história de muitas pessoas, organizações e pontos de vista. De acordo com Perez-Cassarino (2012), antes da criação da Rede Ecovida já havia um espaço de articulação em torno da agroecologia no Sul do Brasil por meio da Rede de Tecnologias Alternativas-Sul (Rede TA/Sul), uma articulação de ONGs que atuavam neste âmbito no Sul do Brasil. Esta Rede se integrava à Rede PTA (Projeto em Tecnologias Alternativas) em escala nacional, com uma rede no Sudeste e outra no Nordeste do Brasil como espaços componentes da rede nacional. Esta rede foi o espaço central de articulação das organizações em torno da agroecologia no Sul do Brasil, sendo a articulação a partir da qual se agregaram os atores precursores da Rede Ecovida (PEREZ-CASSARINO, 2012).

Durante a pesquisa de campo, pude entrevistar um agricultor ecologista membro da coordenação do núcleo Litoral Solidário do Rio Grande do Sul que me contou outra versão, o que se justifica quando se tem um trabalho em rede, pois é a união de diversos movimentos que a constrói. Portanto, para este agricultor, o início da Rede é o início do Núcleo Litoral Solidário, ao qual ele está ligado. Para o entrevistado, o gérmen da rede surgiu no final da década de 1970, quando pessoas incomodadas com a má qualidade dos alimentos por conta do alto consumo de fertilizantes sintéticos e agrotóxicos incentivado pela Revolução Verde se reuniram para consumir produtos mais saudáveis, em Porto Alegre. Aos poucos, essas pessoas se articularam e criaram uma rede de produtores e consumidores que se reunia na feira de produtos ecológicos na capital gaúcha. Nascia assim a Coolmeia, primeira cooperativa de produtos agroecológicos da América Latina, em 1978. Depois de alguns anos, a cooperativa faliu por conta da falta de compromisso das pessoas, problemas financeiros, entre outros motivos. Porém, vários agricultores da serra e do litoral gaúcho continuavam indo para a capital vender os seus produtos, pois lá havia mais consumidores engajados com o movimento da agricultura orgânica. Como sempre sobravam produtos e a diferença de clima e vegetação entre as regiões serrana e litorânea são grandes, o que também gera diferenças nas variedades cultivadas, os agricultores trocavam os produtos, por exemplo, o do litoral que tinha banana trocava por caqui ou maçã que vinha da serra. Assim, evitava-se o desperdício e criava-se uma relação de proximidade entre tais produtores. Neste momento, os produtores não eram associados, mas isso, somado ao trabalho da Pastoral da Terra despertou neles a consciência da importância da organização, o que motivou a criação da Cooperativa AECIA na serra e da ACERT no litoral (Associação dos Colonos

Ecologistas da Região de Torres). Vale ressaltar que estes agricultores eram muito ligados à igreja católica.

De acordo com o entrevistado,

No início, a feira era pequena e os consumidores conheciam e confiavam na origem orgânica dos produtos, porque conheciam os produtores pela proximidade, pelo olho no olho. Com o passar dos anos, a feira foi crescendo e os consumidores começaram a se perguntar: como sei que um produto é orgânico mesmo? Surgiu o embrião da ideia de certificação que era o selo da Coolmeia, no início da década de 90, uma coisa que era obtida na confiança, tinha um processo de verificação. Os consumidores começaram a perguntar e os próprios agricultores começaram a se organizar. Desde aquela época já tinha os princípios e pra entrar tinha que ser convidado por algum membro e frequentar as reuniões, tinha que ver se a pessoa se encaixava, se o grupo ia aceitar... Eu não conhecia ninguém e não morava lá, eu queria que meu caseiro participasse, mas não foi possível. Esse movimento tinha critérios pra participar. Eles viam quem queria entrar, os critérios eram rígidos, começou a se falar em fazer visitas pra ver se o que o cara falava era verdade e tal. Era o embrião da Rede Ecovida. Pra confiar tu tem que conhecer. E isso foi se espalhando. O selo da Coolmeia era raro, mais na região da serra e litoral do Rio Grande do Sul, mas isso foi se espalhando, se espalhando, essa forma de verificar que a propriedade era orgânica... isso foi de 94 a 97, essas pessoas se encontrando com mesmos princípios, aí em 1998, aconteceu um encontro e a coisa foi começando a criar corpo.³³

Em novembro de 1998, foi criada neste encontro a **Rede Ecovida de Certificação Participativa**, o que exigiu a realização de atividades de discussão e formação para a sua estruturação ao longo do ano. A proposta foi sendo divulgada e, mediante a articulação preexistente entre as ONGs da Rede TA/Sul, organizações do Rio Grande do Sul e Paraná passam a se interessar pelo debate em andamento em Santa Catarina.

O ano de 1998 pode então ser considerado como o momento de 'fundação' da Rede Ecovida, ano em que se definiram o nome e o perfil inicial da articulação. Porém, já havia um movimento de agricultores e organizações que, apesar de ainda não oficializado, vinha se estruturando a partir de uma identidade e reconhecimento histórico entre as iniciativas de ONGs e organizações de agricultores construídos na região sul (PEREZ-CASSARINO, 2012).

O ano de 2000 marca a realização do 2o Encontro da Rede Ecovida, quando se define pela ampliação de sua perspectiva, ou seja, não restringir o processo de articulação somente ao campo da certificação, mas sim caracterizar-se como espaço de articulação da agroecologia no Sul do Brasil. Assim, a Rede passa a denominar-se **Rede Ecovida de Agroecologia**, tendo a certificação

³³ Informações coletadas durante entrevista com Paulo Bellé, membro da coordenação do núcleo Litoral Solidário da Rede Ecovida, realizada no dia 10/10/2013.

participativa como um dos seus cinco grandes objetivos, além de dar o caráter mais amplo de movimento social. Esse encontro afirma um perfil metodológico centrado numa perspectiva de horizontalidade, o que significa dizer que as definições de perfil político, técnico e os espaços de tomada de decisão são exaustivamente debatidos nos encontros ampliados, que contam com a presença de agricultores e técnicos em permanente processo de diálogo (PEREZ-CASSARINO, 2012).

Com o passar do tempo, a Rede foi se aprimorando, crescendo e a sua experiência foi fundamental para influenciar a legislação brasileira a reconhecer os Sistemas Participativos de Garantia como uma forma de se avaliar a conformidade orgânica no mesmo patamar que a certificação por auditoria. Desde 1994, muitos dos atores que viriam a compor a Rede Ecovida – Centro Ecológico Ipê, Cepagri, Centro Vianeí, Coolmeia, Cetap, entre outros - já estavam articulados e se posicionaram contra a proposta inicial do MAPA em adotar maneiras de certificar que seguiam padrões externos e internacionais e com isso excluía a pequena agricultura familiar do mercado de orgânicos. Representantes destas organizações compareceram em peso à audiência pública que decidiria a implantação da proposta, no final de 1997, conseguindo a sua anulação (CEPAGRO, 2013).

Neste contexto, o debate sobre a garantia da conformidade orgânica ganha cada vez mais importância dentro da Rede, com a fundação da Associação Ecovida de Certificação Participativa, em 2001, mesmo ano em que é realizado o Encontro Ampliado em Francisco Beltrão (PR), desta vez com a presença marcante de associações e cooperativas de agricultores, o que definiu a característica fundamental da Ecovida: a participação dos agricultores nas decisões da Rede. São aprovados os primeiros núcleos regionais, que passam a ser os articuladores dos grupos de famílias (CEPAGRO, 2013).

A Rede Ecovida também atuou fortemente com outras organizações ligadas à agroecologia em reação contrária à publicação da IN 06, que propunha somente mecanismos de inspeção para a certificação, ser muito confusa e burocrática e não considerar mecanismos participativos de garantia, como foi relatado no capítulo 03. Uma das principais reações foi a criação do Grupo de Agricultura Orgânica do Brasil (GAO), durante o 1º Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), com o objetivo de trabalhar na construção do marco legal dos orgânicos e defender iniciativas de pequeno porte, no campo da produção, organização e certificação. A partir

daí fica clara a influência da Rede Ecovida não só do ponto de vista da construção da regulamentação governamental, mas pelo exemplo de sua experiência de fortalecimento em rede, que serviu de modelo para outras iniciativas similares Brasil afora, como a ACS Amazônica e a Rede Xique-Xique, no Nordeste.

Em 23 de dezembro de 2003, é promulgada a Lei 10.831, mais conhecida como “Lei dos Orgânicos”, cujo texto base é marcado pela atuação do GAO e da Rede Ecovida, não só pela inclusão do SPG dentre os mecanismos de avaliação da conformidade, mas pelo respaldo legal da venda direta sem certificação (OCS). Ora, mesmo com a institucionalização deste sistema, foi preciso muito esforço para a sua consolidação e, por isso, em 2004 foi realizado em Torres (RS) o Seminário Internacional sobre Certificação Alternativa, promovido pelo IFOAM (Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica) e MAELA (Movimento Agroecológico da América Latina e do Caribe), onde se reuniram representantes de mais de 20 países para debater pontos em comum de diferentes SPGs e desafios para conferir maior legitimidade a estes métodos. A Rede Ecovida reafirma ali a importância do envolvimento dos agricultores e consumidores na geração da credibilidade do produto orgânico.

Em 2007, em continuidade a este diálogo acerca das estratégias e ações para a adoção e aceitação de diferentes metodologias de certificação participativa, acontece em Antonio Prado (RS) o Seminário Latino-Americano sobre Sistemas Participativos de Garantia. Além de reiterar a validade dos SPGs como mecanismo de garantia dos produtos agroecológicos, os participantes de 16 países enfatizaram a sua importância para facilitar o acesso ao mercado por agricultores familiares. Neste ano também foi assinado o Decreto 6.323, que detalha as normas dos Sistemas Participativos de Garantia de Qualidade Orgânica (CEPAGRO, 2013).

Esta articulação de organizações e movimentos que lutam pela certificação participativa, incluindo a Rede Ecovida, criam o Fórum Brasileiro e o Fórum Latino-Americano de SPGs, em 2009. Ainda neste ano é publicada a Instrução Normativa 19, que normatiza a atividade dos Organismos de Avaliação da Conformidade (tanto das certificadoras por auditoria quanto dos participativos). A Rede Ecovida é credenciada como OPAC pelo MAPA em 2010 e no ano seguinte, todo produto orgânico vendido indiretamente no Brasil passa a ter que usar

obrigatoriamente o selo do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica – SisOrg³⁴.

E como a Rede funciona? O funcionamento da Rede é descentralizado e está baseado na criação de núcleos regionais. O núcleo reúne membros de uma região com características semelhantes que facilita a troca de informações e a certificação participativa. Isso representa a importância da proximidade e do fortalecimento de identidades tanto territorial quanto cultural. Cada núcleo reúne grupos com aproximadamente 12 famílias, pois assim, cada família é visitada uma vez por ano, sendo que cada mês uma família é visitada, de acordo com uma agricultora entrevistada.³⁵

Atualmente, a Rede Ecovida conta com 26 núcleos regionais, abrangendo 178 municípios. Seu trabalho congrega, aproximadamente, 213 grupos de agricultores, 20 ONGs e 21 cooperativas de consumidores. Em toda a área de atuação da Ecovida, são mais de 100 feiras livres ecológicas. Existem 2.444 famílias associadas à rede, todavia, no Cadastro Nacional, encontram-se 1907 produtores registrados, uma evidência de que os agricultores se articulam em rede não apenas para adquirir a certificação. Seus núcleos são: Agroflorestral, Alto Uruguai, Alto Vale, Arenito Caiuá, Centro Oeste do Paraná, Centro Paranaense, Centro RS, Libertação Camponesa, Litoral Catarinense, Litoral Solidário, Luta Camponesa, Maurício Burmester do Amaral, Missões, Monge João Maria, Oeste de Santa Catarina, Oeste do Paraná, Planalto Norte, Planalto RS, Planalto Serrano, Serra, Sudoeste do Paraná, Sul, Sul Catarinense, Vale do Caí, Vale do Rio do Peixe, Vale do Rio Uruguai.

A diversidade de atores da rede confirma que a heterogeneidade institucional é um fator que permite a maior entrada de agricultores familiares na produção de orgânicos, pois a existência de ONGs, associações, cooperativas de consumo, entidades de extensão públicas e privadas constroem um aparato capaz de estabelecer canais de comercialização e apoio mútuo,

³⁴ Informações retiradas do site: <http://www.ecovida.org.br/a-rede/>. Último acesso em 14/05/2014.

³⁵ Todas essas informações foram retiradas do site: <http://www.ecovida.org.br/a-rede/> e complementadas com as informações coletadas durante pesquisa de campo realizada em novembro de 2013. Último acesso em 14/05/2014.

essenciais para a manutenção do projeto agroecológico dentro de cada propriedade, conforme veremos mais adiante.

Isso significa que pertencer à rede amplia os recursos sociais, institucionais e econômicos dos agricultores e o seu fortalecimento garante a sustentabilidade dessas propriedades em longo prazo.

Além disso, a responsabilidade coletiva gera o empoderamento desses agricultores que passam a atuar de forma solidária e cooperativa. Essas relações também geram constrangimentos para o comportamento oportunista, pois os membros da rede adquirem um papel de construtor coletivo e, portanto, sentem-se no direito de monitorar as ações dos vizinhos.

Entretanto, a Rede e os SPGs em geral exigem a participação ativa das partes interessadas. O regulamento da Ecovida diz que se uma família falta a 40% das reuniões em um período de um ano, não poderá requerer a visita do Comitê de Verificação e, caso já possua o Certificado de Conformidade, este será suspenso.

Os documentos exigidos aos membros que querem passar pela avaliação da conformidade orgânica são:

- **Cadastro das unidades produtivas:** contém informações para identificação da família e do grupo.
- **Plano de Manejo e Conversão:** é uma descrição detalhada da propriedade e sua produção.
- **Termo de Compromisso da Família Ecologista:** declara que as informações contidas no Plano de Manejo são verdadeiras e que a família entende como o SPG funciona. (CEPAGRO, 2013)

A documentação completa é enviada para a Comissão de Avaliação do Núcleo que as confere e, se as informações estiverem apropriadas, a família estará habilitada a receber a visita do Comitê de Verificação do Núcleo, composto por membros de outros grupos definidos pela Comissão de Avaliação. O prazo para esta vistoria acontecer é de até 60 dias. Também é fundamental manter em dia o Caderno de Campo, que registra a compra de insumos para a

O Circuito se organiza em 'estações', que correspondem às organizações envolvidas em cada Núcleo Regional com o intercâmbio de produtos. A articulação entre pedidos e oferta se dá por comunicações telefônicas e via internet, feitas entre os agricultores interessados, havendo pouco envolvimento das organizações de assessoria. O intercâmbio de produtos conta com quase nenhuma estrutura física de suporte, de fato, os caminhões se encontram nas estações e vão realizando a troca de produtos entre um caminhão e outro, seguindo viagem de retorno para suas estações. Apesar de ainda ter muitos desafios a superar, principalmente em termos de facilidade de comunicação e de logística para a comercialização, bem como no âmbito de sua articulação política, pois há divergências de concepção entre seus integrantes, o Circuito tem se caracterizado como uma das principais inovações em termos de comercialização no âmbito da Rede. Seu funcionamento, apesar de ainda demandar em alguns casos, a realização de grandes distâncias, representa importante fator de garantia de regularidade e aumento da oferta de produtos, portanto de garantia de abastecimento.

Evidencia-se aqui um importante fator das redes de agroecologia que são as trocas de alimentos. Nos circuitos, em sua grande maioria, os produtos são trocados e não comprados ou vendidos. Isso influencia diretamente a segurança alimentar das famílias envolvidas e ajuda a construir os laços de cooperação e solidariedade entre os atores, fundamentais para o sucesso da certificação participativa, mas também da continuidade da rede enquanto espaço de ação coletiva.

O depoimento de uma agricultora que participa do Grupo Terra Viva, de Santa Catarina, reflete bem a visão da Rede:

Não é só a venda dos produtos que nós buscamos, a gente busca a valorização das pessoas, das amizades entre os produtores e o conhecimento que a gente adquire. Alarga muito o leque de amizades com os outros grupos, com as pessoas do CEPAGRO e com a rede Ecovida como um todo. A certificação facilita a comercialização. Vendemos para Ecoserra e pretendemos vender para a fábrica de suco também certificada.

Percebe-se aqui que os ganhos para os participantes fazem com que eles se mantenham na rede, mesmo que haja uma grande demanda de trabalho. Esses ganhos podem ser financeiros, advindos com a agregação de valor dos produtos orgânicos e com a venda direta ao consumidor, mas também sociais com a maior diversidade de alimentos consumidos e o aumento da rede de pessoas com quem a família convive ou se relaciona. Essa criatividade de elaboração de tecnologias socioeconômicas e culturais da Rede Ecovida é algo para se valorizar e usar como a grande referência. Nos termos de Max Weber, podemos entendê-la como o tipo ideal da rede de agroecologia que realiza certificação participativa.

5.1.4 ABIO – Associação de Agricultores Biológicos do estado do Rio de Janeiro

A ABIO é uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1985, que tem como missão contribuir para o fortalecimento da agricultura orgânica, mediante a prestação de serviços ao produtor, de acordo com os princípios agroecológicos.

Além de funcionar como um OPAC, a ABIO também fornece assessoria técnica para aperfeiçoar o manejo agroecológico das unidades produtivas a ela associadas. A ABIO atua também no apoio à comercialização, particularmente a venda direta produtor-consumidor, coordenando o Circuito Carioca de Feiras Orgânicas, em parceria com a SEDES - Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário - da Prefeitura do Rio de Janeiro. Atualmente, coordena 08 das 11 feiras que existem na capital carioca.

Esta associação participa de diversos fóruns em prol da disseminação da agroecologia, da agricultura orgânica, da agricultura familiar e da pequena produção, como a Comissão da Produção Orgânica do Estado do Rio de Janeiro - CPOrg/RJ (MAPA), a Câmara Temática de Agricultura Orgânica (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), Fóruns Brasileiro e Latino Americano de Sistemas Participativos de Garantia, Câmara Técnica de Crédito e Agricultura Familiar e Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Rio de Janeiro), Fórum de Cooperativismo Popular do Estado do Rio de Janeiro.³⁶

A maneira pela qual a ABIO realiza a verificação da conformidade orgânica vem sendo questionada pelo MAPA, pois não há troca entre os grupos, ou seja, o olhar externo é realizado apenas quando na presença de técnicos e consumidores, pois os grupos não fazem visitas um no outro, a força se dá dentro do grupo, principal espaço de tomada de decisão.

Essa é uma questão que vem sendo amplamente discutida, pois a IN 19 que discorre sobre as formas de se atestar a qualidade orgânica, não coloca como obrigatória a visita de verificação com olhar de outros grupos, apenas sugere. Assim, a ABIO optou por fazer as visitas de verificação por meio de uma comissão formada por membros do próprio grupo. De acordo com a gestora da organização,

As não conformidades são encontradas conforme o convívio do grupo e a confiança que se constrói entre os agricultores é que vai permitir encontrar as soluções para essas não

³⁶ Informações disponíveis no site: www.abio.org.br/quem-somos.html, último acesso em 13/05/2014.

conformidades. A obrigação das visitas de verificação serem feitas com membros externos de outros grupos irá burocratizar e encarecer a certificação participativa³⁷.

Atualmente, reúne 206 produtores nos seguintes municípios: Teresópolis, Petrópolis, Pinheiral, Tanguá, Itaboraí, Bocaina de Minas, Nova Friburgo, São José do Vale do Rio Preto, Paty do Alferes, Rio de Janeiro, Magé, Rio Claro, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Paraíba do Sul, Três Rios, Nova Iguaçu, Bom Jardim, Miguel Pereira, Seropédica, Maricá, Vassouras, Itaguaí, Engenheiro Paulo de Frontin, São José do Vale do Rio Preto, Duas Barras, Paracambi, Sumidouro, Barra do Piraí, Campos de Goytacazes, Japeri, Areal e Sapucaia. Na figura 08, encontra-se a disposição dos grupos da ABIO.

Figura 8 – Disposição dos grupos de agricultores associados à ABIO

Fonte: pesquisa de campo realizada em 2013

5.1.5 Orgânicos Sul de Minas

A “Orgânicos Sul de Minas” é uma central de associações de produtores orgânicos da região sul de Minas Gerais. Dentre os objetivos da central destaca-se o fomento ao desenvolvimento da Agroecologia e adequação das unidades agropecuárias sustentáveis, visando

³⁷ Fala coletada durante entrevista feita com uma gestora da organização, no dia 02/04/2014, no Rio de Janeiro.

melhorar as condições de vida de seus associados, estimular os agricultores a se adequarem à legislação agroecológica e orgânica nacional e trabalhar as temáticas ambientais e hídricas.

Esta rede é bem recente, foi credenciada no MAPA em dezembro de 2013 e congrega 10 grupos – 9 associações e 1 cooperativa, porém, até o momento em que esta pesquisa foi escrita apenas 01 dos grupos havia sido certificado. Este grupo é a APOMM e possui 22 famílias. A rede toda reúne aproximadamente 200 famílias. Na figura 09, é possível visualizar o esquema de organização do SPG.

Figura 9. Grupos de agricultores associados à Central Orgânicos Sul de Minas

Fonte: pesquisa de campo realizada em 2013

Podemos perceber que alguns grupos desta rede (Serras Verdes, APANFÉ, Serras de Santana e Ouro Fino) são pertencentes também à ANC e à ABD, porém, de acordo com uma técnica que participou de todo o processo de criação e participa da manutenção da rede, estes grupos enxergam na Orgânicos Sul de Minas, a possibilidade de estar mais próximo dos seus pares e veem os benefícios do SPG para além da certificação. Neste caso, os benefícios advêm da realização dos Circuitos Sul-Mineiros de Agroecologia, uma série de cursos, oficinas e vivências realizadas pelos próprios agricultores e pelas Feiras de Trocas de Sementes. Assim, para eles participar da rede é um aprendizado e, por isso, muitos participam, muito embora não se

certifiquem ainda por este sistema. Também é relevante relatar que o grupo COOPFAM exporta café e, por isso, possui outras formas de certificação, todavia, também pertencem à Orgânicos Sul de Minas e, inclusive são protagonistas do processo de criação, pois a presidência do OPAC era ocupada na época por uma agricultora do referido grupo.

5.2 Comparações dos SPGs a partir da coleta de dados

A pesquisa de campo nos locais onde se realiza a certificação participativa mostrou que a participação enquanto estratégia de avaliação da conformidade orgânica é algo que se constrói e, por isso, existem vários desafios para serem melhorados quando se trata do dia-a-dia da certificação. Então, é possível afirmar que o processo de formação gerado é mais importante do que o próprio selo muitas vezes, muito embora para o agricultor o selo seja a representação de todo o trabalho despendido. Com exceção da Rede Ecovida, todos os outros grupos estão no início das suas atividades com SPGs, pois foi apenas em 2011 que se iniciou esse sistema na prática, muito embora o reconhecimento pelo Estado date de 2009.

Ao longo da pesquisa e ao conversar com os atores do campo, ficou evidente que existem duas visões em relação aos SPGs: a primeira vai à direção de desburocratizar, enquanto a segunda se mostra mais preocupada com controle, regras e documentos. A primeira defende transpor ao grupo a responsabilidade de se avaliar a conformidade orgânica, ou seja, que as dinâmicas do grupo (reuniões, visitas, mutirões) e as relações de reciprocidade e proximidade entre eles (controle social) são capazes de criar os constrangimentos para evitar as não conformidades ou até mesmo ajudá-los a solucioná-las. Para os defensores desta visão, são nessas instâncias que se encontram as não conformidades e também as possibilidades de revertê-las com a ajuda dos pares. Além disso, existem diversos agricultores com baixa escolaridade com grande dificuldade em registrar e ter todos os documentos organizados, mas que enxergam no SPG a possibilidade de certificar o seu produto e se incluir no mercado. Portanto, essa visão parte do princípio da não exclusão, o que gerou as discussões iniciais para se permitir esse sistema no Brasil regulamentado pela Lei 10.831.

Já a segunda visão tem por base a ideia de que tudo precisa ser documentado para haver rastreabilidade e para que o SPG seja de fato reconhecido no mesmo patamar que a certificação por auditoria e com isso se adequar a todos os tipos de mercado, sejam eles locais, nacionais ou

internacionais – muito embora ainda não seja permitida a exportação de produtos com o selo participativo. Essa ideia valoriza, portanto, a existência de um grande número de documentos a serem entregues no momento da visita, como o plano de manejo orgânico (principal documento), registros de compras de insumos (sementes, adubos, máquinas), registros de vendas, declaração de transação comercial, se assemelhando à certificação por auditoria, mas ao mesmo tempo buscando proteger o consumidor. Cabe destacar que os três primeiros documentos são exigidos por Lei.

A Instrução Normativa 19 que discorre sobre os sistemas de avaliação da conformidade vem sendo discutida para ser alterada, portanto, esses debates são bastante frequentes e, por isso, foi possível perceber essas visões distintas. Não cabe aqui defender uma das visões, apenas apontá-las como os conflitos que refletem os próprios embates político-ideológicos dos atores envolvidos com a agroecologia e a agricultura orgânica. Vamos discorrer agora aos dados empíricos coletados ao longo da pesquisa.

5.2.1 A riqueza das visitas a campo

As visitas a campo mostraram que os agricultores enxergam o SPG como algo que vai além da certificação, pois quando estão articulados, conseguem organizar a comercialização coletiva, assim como a assistência técnica informal. Em alguns casos, como em Maria da Fé (MG), como os agricultores já se organizavam para comercialização, observaram que o SPG se adequava melhor àquela realidade, o que de fato gerou redução de custos e aprendizados coletivos, de acordo com a fala de uma agricultora da Associação APANFÉ. Assim, o SPG gera incentivos para o associativismo, porém não dá certo onde não existe capital social, ou seja, não é possível onde não existe organização de agricultores, mesmo que esta seja informal.

Essa organização dos agricultores é o que gera a força do grupo, principal espaço de tomada de decisão para a certificação. Destarte, esse fortalecimento das relações implica no fortalecimento de amizades, de pertencimento e de confiança, o que também permite que haja monitoramento por conta da proximidade e do tamanho dos grupos (em média 15 famílias) e sanção, estipulada pelo próprio pertencimento ao grupo. Este pertencer que molda as relações entre as famílias gera constrangimentos para que os agricultores ajam conforme as normas estipuladas pelo grupo e pela legislação.

Neste sentido, muitas vezes a coerção para o agir conforme as regras do grupo se dá pelo pertencimento a uma comunidade. Em outras palavras, o sujeito que não agir de acordo com as normas pré-estabelecidas corre o risco de ser excluído do grupo social ao qual pertence e está envolvido em uma série de relações, seja de parentesco, compadrio ou reciprocidade. Nesta direção é que se explica a importância da existência de capital social.

Para usar o termo de Granovetter (1973), estes seriam os laços fortes, enquanto que o olhar externo realizado por grupos de outros agricultores da mesma rede, consumidores e técnicos configura os laços fracos. Ainda segundo este autor, os laços fracos se configuram como recursos para acessar mercados, por exemplo, pois amplia a rede de contatos e abre possibilidades para novos projetos e para o fortalecimento da rede mais ampla.

Outro resultado encontrado é que o SPG não é necessariamente mais barato, pois tem custos com as visitas (gasolina, lanche) e as diárias para os produtores, mas tende a baratear aos poucos, como é o caso da Rede Ecovida, menor valor de certificação, em média R\$ 36,00 ao ano. Isso porque os SPGs são muito intensivos em trabalho, pois exigem que o agricultor produza, faça reuniões, visitas de pares, visitas de verificação e comercialize o seu produto. Além disso, estes sistemas são ainda muito burocráticos, pois há uma grande exigência de documentos para que tenha a mesma validade comercial que a auditoria, o grande diferencial da legislação de orgânicos brasileira quando comparada aos outros países. Este fato é um grande desafio, pois exige um nível alto de documentação que os agricultores não estão acostumados, muito por conta da baixa escolaridade dos produtores rurais. É necessário criar a cultura da anotação da compra de insumos, das tarefas cotidianas e inclusive do que foi vendido. Isso é necessário, além do acesso à informação por parte dos atores envolvidos para a possibilidade de rastreamento do produto, um dos objetivos da certificação. Por outro lado, esse tipo de prática pode induzir a novos aprendizados, que podem beneficiar os agricultores em outras dimensões da sua vida cotidiana (individual e coletiva).

Sobre a motivação dos agricultores em realizar tal formato de certificação, pode-se concluir que existem dois perfis de participante: aquele que o faz pela causa e aquele movido por interesses econômicos. Os primeiros tendem a frequentar mais as reuniões e a liderar processos, os segundos muitas vezes encontraram no SPG a possibilidade de certificar a um preço acessível e querem apenas o selo. De acordo com um dos entrevistados, este perfil tem a probabilidade

maior de deixar o grupo por não querer ou reconhecer os outros benefícios e responsabilidades que o SPG traz, o que o leva a procurar a auditoria. Isso também ocorre por conta da alta intensidade de trabalho a qual o agricultor orgânico participativo encara diariamente, conforme descrito no parágrafo anterior.

Outro desafio encontrado em todos os SPGs refere-se à falta de participação dos consumidores que não estão acostumados a frequentar organizações de produção de alimentos e também não conhecem as práticas agroecológicas, afastando-os dos produtores. Um agricultor de Botucatu relatou que gosta quando os consumidores frequentam as reuniões, mas que é necessário ter cuidado e atenção com o que se diz, pois em uma situação, ele disse que usava “cama de frango” compostada para adubação orgânica na olericultura e o consumidor disse para outras pessoas que ele usava restos de frango como adubo, o que gerou uma série de problemas entre eles. Portanto, os sistemas participativos de garantia são também uma maneira de capacitar as pessoas para o manejo orgânico de alimentos.

Em outras experiências, a participação dos consumidores se deu por redes de compras coletivas. Na ANC, há o envolvimento do coletivo Trocas Verdes que reúne pessoas para comprar alimentos orgânicos direto do produtor a um preço mais acessível. Este grupo foi formado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e é formado, em sua maioria por estudantes universitários.

No Sul, foram visitadas duas cooperativas de consumo que participam ativamente da Rede Ecovida, no núcleo Litoral Solidário. Elas possuem um local físico nos municípios de Torres e Três Cachoeiras (RS), como uma loja, mas sobrevivem com a mensalidade e trabalho voluntário dos próprios associados que fazem a relação entre o rural e o urbano por meio do consumo de alimentos agroecológicos. Como membros da rede, eles participam das visitas de verificação.

Outra experiência que chamou bastante a atenção foi a existência de projetos de CSA – Comunidade que Sustenta a Agricultura em Botucatu e em Maria da Fé³⁸. Essa ferramenta que existe no mundo todo pretende ser um instrumento de aproximação entre produtores e

³⁸ Em países como Alemanha e Japão, esse método funciona bem, inclusive os consumidores frequentam as propriedades e ajudam nos mutirões, se entendendo como parte do processo produtivo.

consumidores na medida em que os primeiros apresentam todos os custos com a produção anual, inclusive o lucro que ele espera tirar com a atividade agrícola e apresenta para os consumidores. Estes se comprometem a pagar mensalidades e recebem semanalmente uma cesta com os alimentos da semana. Em caso de problemas por conta de seca, chuvas demasiadas, geadas, todos dividem a escassez de alimentos. Em caso de abundância de frutos, os agricultores permitem que os consumidores consumam à vontade. Essas experiências capacitam tanto os produtores quanto os consumidores e os empoderam a participar mais ativamente desses processos. Todavia, percebe-se que é um perfil de consumidor consciente dos impactos que a agricultura convencional gera à saúde, ao meio-ambiente e à sociedade como um todo, o que ainda não é muito realizado no Brasil.

Uma diferença em relação à certificação por auditoria é o tempo que se investe na observação dos documentos e na visita à propriedade como um todo. Enquanto que na primeira, o foco é a documentação, estima-se, segundo um dos entrevistados que, cerca de 2/3 do tempo da vistoria na auditoria é gasto ao longo da verificação dos papéis e 1/3 na visita a campo. As visitas dos SPGs, por sua vez, funcionam ao contrário, pois o importante é conhecer o manejo agrícola da propriedade, então é dedicado um período maior de tempo para as visitas a campo, o que não extingue a responsabilidade dos registros e da sistematização das informações. Essa etapa de verificação dos documentos é realizada, geralmente no final da visita, na maioria das vezes com um lanche servido a todos os participantes e também nas reuniões, onde todos os membros do núcleo ou do OPAC (a depender da configuração dos SPGs) podem ter acesso a estes documentos e aos informes sobre como se deram as visitas.

Na tabela 06, é possível visualizar as semelhanças e diferenças encontradas entre os mecanismos de avaliação da conformidade, descritas ao longo das visitas a campo e das entrevistas com técnicos e agricultores envolvidos com a certificação participativa.

Tabela 6 – Comparação dos mecanismos de avaliação da conformidade entre os OPACs

OPAC/Mecanismo de avaliação da conformidade	ECOVIDA	ANC	ABD	ABIO	Orgânicos Sul de Minas
Visita de Pares	1 vez por ano em cada propriedade. Participam os membros do mesmo grupo que já tem a rotina de se visitarem e registrarem a visita mensalmente.	No mínimo 1 vez por ano em todos os agricultores. É realizado pelos agricultores do grupo e é sempre antes da visita de verificação. O produtor entrega o plano de manejo orgânico.	1 vez por ano em cada propriedade, participam os membros do grupo, técnicos indicados pelo OPAC e consumidores indicados pelo grupo	1 vez por ano em cada propriedade, participam os membros do grupo.	São realizadas pelos membros dos próprios grupos sob a coordenação de um dos membros, escolhidos pelo próprio grupo. Acontece no mínimo uma vez por ano, mas pode acontecer mais, dependendo da complexidade do sistema e necessidade.
Visita de verificação (olhar externo)	As visitas de verificação acontecem com a presença de membros de outros 03 grupos do mesmo núcleo, consumidores e técnicos, ou seja, com o olhar externo. O agricultor solicita ao núcleo a visita do Conselho de Ética, formado pelos fornecedores de outros grupos e colaboradores e a recebe. O núcleo toma a decisão final em reunião. É recomendado que todas as propriedades recebam as visitas de verificação uma vez ao ano. Porém, núcleos muito grandes usam a raiz quadrada do total de produtores como amostra. A Rede obriga que, nestes casos, todos os produtores sejam visitados no prazo máximo de 04 anos. Enquanto isso não ocorre, as visitas de pares e as reuniões funcionam como os mecanismos de avaliação da conformidade.	No mínimo 1 vez por ano em todas as propriedades. Em caso de propriedades mais complexas, com produção animal e vegetal ou processamento de alimentos, o grupo pode optar por mais visitas. É realizada pelo comitê de avaliação que tem pelo menos 01 coordenador de cada grupo. Os coordenadores de cada grupo devem ir na mesma quantidade de visitas que recebem. Exemplo: um grupo que recebe 03 visitas, o coordenador deve ir a 03 visitas.	Presença da comissão de verificação, eleita pelo grupos de produtores. Ela é composta por 2 membros representantes e um suplente de cada grupo de produtores integrantes do SPG. A indicação dos representantes é feita pelos membros de cada grupo. Nesta comissão poderá ter um colaborador eleito (consumidor ou técnico).	A comissão de verificação é composta pelos membros do próprio grupo. Participam também dessas visitas, além dos membros da comissão, quando possível, técnicos da Emater, Sebrae e em alguns casos da AS-PTA e consumidores, mas não é sempre. Recebem essa visita a raiz quadrada do número de produtores no grupo, ou seja, se o grupo tem 16 produtores, 4 são visitados no ano, por amostragem.	Acontecem uma vez ao ano, com a presença de membros do OPAC, que é composto por colaboradores do Instituto Federal de Educação Superior e Emater (técnicos). Tem previsto participação de consumidores, mas não aconteceu no primeiro ano de atividades. Participação de membros da diretoria da Orgânicos Sul de Minas e representantes de outros grupos de agricultores.

Reuniões	As reuniões acontecem mensalmente entre os membros do núcleo. Uma vez a cada 2 anos, há o Encontro Ampliado da Rede, o grande momento coletivo, em que se discutem questões políticas mais abrangentes e se aprovam a formação de novos núcleos e a Coordenação Geral. Também ocorrem de 6 em 6 meses a Plenária de Núcleos que reúne pelo menos 02 membros de cada núcleo e tem por função encaminhar a criação de novos núcleos, eleger a Coordenação Geral e tópicos que não foram decididos nas Plenárias Estaduais.	1 vez por mês com representantes de todos os grupos. Na reunião, são compartilhadas as informações sobre as visitas de verificação ocorridas e é o espaço de tomada de decisão final da conformidade orgânica	02 vezes por ano e são divididas entre os núcleos do estado de São Paulo e de Minas Gerais.	Não há reunião do SPG, apenas assembleia geral da associação 01 vez por ano.	Diversas reuniões, dias de campo, mutirões, capacitações e Circuito de Agroecologia que ocorrem frequentemente nas propriedades dos agricultores da Central.
Já foi encontrada alguma não conformidade? Houve sanção?	Sim. Em uma visita a um agricultor, não ficou evidente o tipo de adubação que ele estava utilizando. Ele foi questionado, mas disse que não usava adubo químico. O comitê de verificação sugeriu uma análise do produto dele e nesta constou a presença de um produto que não estava certificado pelo MAPA, o fosfito. Em reunião, o grupo decidiu tirar o selo dele, mas não tirá-lo do	Sim. Um agricultor tinha um pomar em uma área de declive, acima da área dele havia uma plantação convencional de café. A não conformidade era a exposição à deriva da aplicação de agrotóxicos e das enxurradas das chuvas. A medida que ele teve que tomar foi de	Sim, uso de agrotóxico na plantação de mirtilo. O agricultor avisou e aquele talhão perdeu a certificação. A decisão foi tomada pelo grupo e pelo OPAC.	Sim. Em relação à falta de registros e à não participação nas reuniões. Já aconteceu de um grupo expulsar o agricultor que não participava. Em relação aos registros, foi dado um prazo para adequação. O acompanhamento é feito ao	Foi encontrada não conformidade em relação à falta de registros e o grupo optou por deixar o agricultor sem a certificação, por ter sido questão levantada na visita de pares e reincidente na visita de verificação. Foi uma decisão do grupo e o agricultor entendeu que sem os registros fica difícil o grupo dar a garantia. O

	<p>grupo.</p> <p>Caso 2 – o agricultor não estava conseguindo controlar o mato na época da chuva e usou mata mato e na reunião do grupo, ele mesmo disse que não estava conseguindo conduzir, fez uma carta e pediu o desligamento da Rede. O grupo sugeriu que ele ficasse sem o selo, mas que ele continuasse na agroecologia, pois ele havia passado o veneno na estrada e não no bananal. O grupo pediu pra ele continuar, mas ele não quis. Foi uma espécie de auto denúncia.</p>	<p>implantar quebra-ventos e fazer curvas de nível desviando a água que escorreria na sua plantação. O grupo acompanhou a implantação durante as visitas de pares e na visita de verificação do ano seguinte a questão estava resolvida.</p>		<p>longo das visitas de pares e o prazo final para a adequação é sempre a visita de verificação seguinte.</p>	<p>agricultor deve receber a certificação no próximo ano.</p>
Custos da certificação	<p>R\$ 36,00 - pode aumentar se o grupo julgar necessário cobrir outros custos. No núcleo visitado, o valor era de R\$60,00 e a diferença ficava para o núcleo organizar eventos, contratar técnicos e outras atividades.</p>	<p>R\$ 600,00 por ano para propriedades de até 5 hectares; R\$ 1020,00 por ano para propriedades entre 5 e 15 hectares; R\$ 1680,00 por ano para propriedades maiores que 15 hectares.</p>	<p>De R\$275,00 (agricultura familiar até 5 hectares) a R\$880,00 (agricultura patronal com mais de 80 hectares) por ano</p>	<p>De R\$ 360,00 (agricultura familiar) a R\$ 960,00 por ano (patronal).</p>	<p>R\$ 100,00 por ano para os agricultores familiares e R\$ 150,00 para os não familiares mais o custo com as visitas de verificação rateadas entre aqueles que serão verificados, com apoio do IF e da Emater</p>

Fonte: Organizada pela autora com base nas informações coletadas durante a pesquisa de campo

Os dados da tabela revelam que as visitas de pares, as reuniões e as visitas de verificação são mecanismos capazes de avaliar a conformidade orgânica nas propriedades. Isso porque cria-se uma estrutura social capaz de ter informações acerca do manejo agrícola das propriedades, assim como visitá-las e ver na prática como o agricultor trabalha. Muito embora este momento aconteça majoritariamente na visita de pares, onde são os agricultores do próprio grupo que se

encontram, a tomada de decisão sobre se aquela propriedade é de fato orgânica ocorre sempre em momentos onde na maioria dos casos, há a presença de outros atores, seja nas reuniões, seja na visita de verificação. Assim, não se pode dizer que o sistema participativo é um sistema de avaliação da conformidade com base nas relações de compadrio, mas que a conformidade orgânica se constrói em níveis de análise, onde o primeiro é a própria família, o segundo o grupo, o terceiro o núcleo ou rede com a presença de técnicos e consumidores.

Fato bastante notório é o encontro de não conformidades em todas as redes e as formas pelas quais os próprios membros do grupo fazem sugestões de como solucioná-las. Essa é a principal diferença entre a certificação por auditoria e os SPGs, pois na primeira quando se encontra uma não conformidade, não é permitido que o técnico faça sugestões para encontrar respostas. No segundo, o próprio olhar do grupo, as experiências de cada membro e o sentimento de pertencimento fazem com que eles mesmos busquem as soluções para os problemas encontrados. Ora, isso não é motivo para encobrir alguns produtores ou admitir erros, haja vista que os agricultores que estavam fora das normas perderam seu selo mesmo que por um curto período de tempo.

Pode-se constatar que, em alguns casos, o próprio agricultor admite que usou algum tipo de produto não permitido na agricultura orgânica, como o caso relatado por um membro da Rede Ecovida, mas em alguns casos, de acordo com um entrevistado, é preciso lidar com a intuição. Segundo ele, quando você vai fazer a visita e não compreende como se dão alguns processos essenciais à agricultura orgânica, como a adubação, por exemplo, é sinal de que algo não está claro. Nesses casos, pode fazer uso de ferramentas como a análise química. O problema de quando não há confiança, é que muitos produtores podem ser prejudicados por conta de um, mas isso também é uma forma de estimular que um “vigie” o outro.

Outro fator importante de se avaliar, de acordo com o entrevistado, são as relações daquela pessoa que está pedindo para entrar no grupo. Em um caso não relatado na planilha, foi vetada a participação de um membro no núcleo Litoral Solidário, do Rio Grande do Sul, da Rede Ecovida, pois o seu plano de manejo não estava de acordo com a sua condição de produtividade. Porém, ao conhecer o sujeito, foi sabido que ele não optou pelo grupo mais próximo de sua localidade, mas onde possuía relações político-partidárias. Diante disso e das não conformidades na documentação, o coordenador do grupo não aprovou a sua participação. Assim, o que fica

evidente é que as relações entre os diversos atores influenciam no funcionamento da Rede e que, por isso, a participação é fundamental para que não se reproduzam as estruturas de poder já cristalizadas.

Em relação às consequências das não conformidades, na maioria dos casos não graves, o produtor perde o selo, mas é influenciado a permanecer no grupo, partindo do pressuposto de que existe um processo de adequação às normas e regras da agricultura orgânica e, por isso, o próprio processo de avaliação da conformidade deve estar atento a isso. Assim, conforme no caso relatado na tabela 06 a respeito da não conformidade encontrada na Orgânicos Sul de Minas, o agricultor que já havia sido advertido pelo não cumprimento adequado dos registros na visita de pares e continuou da mesma forma na visita de verificação ficou sem a certificação, pela decisão tomada em grupo. Isso demonstra que as sanções são graduais e que o processo é pedagógico, portanto, muitas vezes, o veto ou a exclusão pode não ser a melhor das decisões.

O que também é interessante notar é que o ato de sugerir respostas aos problemas identificados faz com que os membros da rede desenvolvam tecnologias socioambientais adequadas às suas realidades e que podem fazer diferença em sua propriedade em longo prazo, como o caso relatado da não conformidade encontrada na ANC. Além disso, o ato de monitorar e acompanhar se o agricultor acatou as decisões do grupo gera responsabilidade e funciona como uma espécie de monitoramento coletivo. Isso justifica a importância do grupo não ser muito grande e a construção de núcleos para facilitar as visitas cruzadas. A própria estrutura do SPG foi feita pensando nisso, ao exigir uma série de encontros entre os membros da rede, algo que seria impossível se fosse considerada a estrutura da certificação por auditoria, em que os encontros entre técnicos e agricultores se dão uma vez ao ano.

Neste sentido, uma opinião bastante compartilhada entre os agricultores deste sistema e verificada durante a pesquisa é que é mais fácil enganar o técnico de uma empresa que visita a propriedade uma vez ao ano do que o grupo de produtores, ou seja, seus pares, por conta da relação de confiança estabelecida, o que demonstra que para estes atores existe autoridade do grupo e a legitimidade de suas ações.

Outro fator interessante e que gerou surpresa ao longo da pesquisa foi em relação aos custos da certificação participativa. Se por um lado, a Ecovida consegue certificar a um preço

baixíssimo de R\$ 36,00 ao ano, isso não ocorre nos territórios mais urbanizados e com maior renda, como é o caso de Campinas, onde a certificação pode chegar a R\$ 1.680,00 por ano para agricultores patronais. Isso revela que os OPACs tem uma preocupação em incluir a agricultura familiar de pequena escala no mercado, por isso, todos eles tem um preço especial para essa categoria, mas que o próprio SPG ainda é caro, já que tem custos embutidos como técnicos, diárias, visitas, despesas com telefone, correios, participação em reuniões.

O que parecia que seria substituído por horas de trabalho dedicadas a reuniões, visitas e tomadas de decisões coletivas nem sempre ocorre na prática. Porém, quando há diversidade institucional (organizações de ATER, cooperativas de consumo, universidades) este custo tende a baixar, conforme relatado na experiência da Rede Ecovida. Entretanto, como o SPG envolve também assistência técnica e a auditoria não, em comparação os valores tendem a ser mais baixos para a agricultura familiar, uma vez que, em geral, é dispensada a contratação de um técnico ou este valor é compartilhado.

5.3 Certificação por auditoria em grupo

Neste ponto, encontra-se a principal diferença entre os SPGs e a certificação por auditoria realizada em grupos que também é um instrumento voltado à agricultura familiar, pequenos agricultores, assentados, indígenas e quilombolas. Neste formato, as organizações de produtores criam um Sistema de Controle Interno (SCI) fundamentado numa avaliação de risco que garanta a adoção dos procedimentos regulamentados, a realização de visitas de controle interno em todas as unidades de produção ao menos uma vez por ano e os registros internos correspondentes aos itens determinados pela certificadora (IN n° 19, 2009).

Ou seja, os agricultores se organizam para realizar o monitoramento participativo entre os membros do sistema, mas de acordo com as normas colocadas pela certificadora. Além disso, quando a certificadora visita, não pode haver, em hipótese alguma a sugestão de técnicas de manejo que solucionem as não conformidades encontradas. Tal atividade só pode ser realizada quando da contratação de um técnico.

Ainda de acordo com a IN 19, o SCI deve ser auditado anualmente pela certificadora, no qual será verificado, dentre outros:

I - que 100% dos produtores estão sendo inspecionados;

II - que as inspeções internas estão seguindo os procedimentos específicos previamente aprovados;

III - que a regulamentação brasileira para a produção orgânica está sendo cumprida;

IV - que os laudos das inspeções internas estão sendo mantidos e correspondem às informações obtidas pelo inspetor da certificadora por ocasião da visita; e

V - que as não conformidades detectadas nas visitas de inspeção interna estejam sendo registradas e as medidas corretivas correspondentes estejam sendo adotadas e igualmente registradas.

Porém, quando perguntado a um agricultor que realiza a certificação por este formato, ele relatou que a sua preferência por este tipo de certificação se dá porque ele não precisa frequentar tantas reuniões e porque quando iniciou este trabalho, vendia a uma rede grande de varejo que lhe disse que o selo é uma marca e que, portanto, usar um selo já conhecido no mercado agregaria mais valor aos seus produtos. Neste sentido é que pode-se verificar que os SPGs chamam a atenção de um público de consumidores conscientes, preocupados não apenas com a ausência de insumos sintéticos, mas também com a inclusão, participação e empoderamento da agricultura familiar.

Diante disso, cabe aos pesquisadores que se interessam por este assunto desenvolver novas pesquisas a fim de se avaliar como este processo se desenvolve ao longo do tempo, bem como analisar quais ferramentas se adaptam melhor a determinados contextos e perduram no tempo e no espaço.

O que é importante ficar claro é que não existe receita para lidar com pessoas, organizações, normas e gestão de bens coletivos, tudo depende das relações que os atores ali presentes criam com a comunidade e com a base natural de recursos ali existentes. Ora, isso não significa que não seja importante a sistematização destas experiências para a construção do conhecimento acadêmico e profusão de novas tecnologias sociais de apoio à agricultura de base familiar e ecológica, assim como à segurança e soberania alimentar.

6. Considerações Finais

O pioneirismo do Brasil em reconhecer os sistemas participativos de garantia de orgânicos no mesmo patamar que a certificação por auditoria é hoje referência para vários países e tem se mostrado eficiente não somente como mecanismo de garantia para o consumidor de produtos orgânicos, como também, instrumento valioso de organização e construção participativa de conhecimento dos agricultores familiares.

Pesquisa recente da IFOAM (2014) sobre experiências de oito SPGs de países diferentes revelou que estas iniciativas tendem a fortalecer processos sociais complexos e que vão além da certificação. Compartilhamento de informações, de técnicas de manejo e de conhecimento tradicional, construção social de mercados coletivos, técnicas coletivas de conservação e gerenciamento de material genético, como sementes e mudas, sistemas de micro crédito, fortalecimento da confiança e do trabalho em mutirão, além de acesso a uma base de consumidores confiável, comprometida e informada que gera aumento do mercado e renda aos agricultores envolvidos são alguns processos que coexistem com as redes de SPGs.³⁹

Alguns casos relatados nesse relatório, assim como casos observados durante essa pesquisa de campo, indicam que quando existe esse tipo de organização prévia, os SPGs tendem a se encaixar como um sistema adequado de avaliação da conformidade ou, ao contrário, quando os agricultores percebem que a sua organização coletiva pode funcionar também para certificar, acabam expandindo os benefícios da acumulação de capital social para essa esfera.

Assim, para concluir essa dissertação, faz-se necessário resgatar a pergunta e a hipótese que guiaram este trabalho que foram: por que o Estado brasileiro reconhece os SPGs se a literatura sobre certificação aponta a necessidade de uma terceira parte isenta na avaliação da conformidade?

A hipótese sugerida e também confirmada indica que o Estado adota estes sistemas porque a sociedade civil influenciou a entrada desse tema na agenda, em um contexto em que o

³⁹ Esta pesquisa da IFOAM pode ser encontrada em http://www.ifoam.org/sites/default/files/global_study_on_interactions_between_social_processes_and_participatory_guarantee_systems.pdf. Último acesso em 08/01/2015.

Estado estava permeável às pressões sociais e criou fóruns específicos para essa discussão a partir do ativismo de alguns empreendedores de políticas públicas. Isso porque a sociedade civil alegava que a certificação por auditoria nos padrões da ISO 65 excluem os pequenos agricultores de base familiar do mercado de produtos orgânicos. Além disso, o Estado reconhece estes sistemas porque os mecanismos participativos de avaliação da conformidade conseguem atestar a qualidade orgânica (visita de pares, visita de verificação, reuniões, auditoria do MAPA) quando existe uma rede de agroecologia bem consolidada, ou seja, com a participação efetiva de produtores e também de consumidores e técnicos.

Todavia, quando pensamos que o governo brasileiro tem ambições em expandir este sistema, a questão que nos vem em mente é: ele não é mais adequado para os circuitos curtos de comercialização justamente pela proximidade que deve haver entre produtores e consumidores, assim como o fortalecimento dos grupos locais de produtores?

A resposta mais cabível é que o grande diferencial da visão brasileira de SPGs é que ele não é necessariamente voltado apenas para mercados locais, muito embora a visão da agroecologia é de que estes circuitos devem ser fortalecidos rumo a uma economia mais sustentável, principalmente do ponto de vista energético. Todavia, a visão de expansão de mercados traz o risco de transformar o SPG em uma ferramenta extremamente burocrática e semelhante à certificação por auditoria, justamente pelo afastamento das relações entre produção e consumo de alimentos que é a hegemonia do sistema agroalimentar mundial contemporâneo.

As minhas considerações vão na direção do que Radomsky (2013) aponta de que o fortalecimento dos SPGs depende da participação dos consumidores. Segundo este autor,

agricultores não expandem variedades de cultivos por temor de não haver mercados suficientes e pelas condições naturais de produção (o clima e o solo); consumidores não agem para multiplicar o número de produtos e produtores, porque não é atrativo investir tempo e dinheiro em alimentos pouco diversificados. Os consumidores tem uma função adicional ao fato de verificar os alimentos que eles mesmos consomem: seu papel será significativo ao realizar a certificação para outros, isto é, acerca de alimentos que se direcionam a outros lugares. (...) Isso porque a comercialização solidária associada à certificação é o ponto chave do argumento.

De acordo com um consumidor entrevistado por ele,

se os consumidores não se organizarem, estarão consumindo produtos orgânicos trazidos pelos grandes supermercados a preços que nem eles e nem os agricultores querem. Além disto, o processo que propicia a participação dos consumidores fornece credibilidade de

fato à certificação. Sem a mobilização perde-se a capacidade de gerar economias alternativas e redes informais de trocas que envolvam selos.

Na associação entre comercialização solidária e certificação um dos efeitos é não depender dos selos por terceira parte que desenvolvem relações verticais entre certificadora e produtores, mas sim optar por um tipo de relação econômica e social em rede que isenta o pagamento do controle, entendido também como uma espécie de externalização do processo de verificação. Além disso, o que sempre traz atrativos para aqueles interessados em desenvolver economias alternativas recupera o poder de realizar trocas não monetárias.

Neste sentido, o mesmo autor propõe que

a certificação dos consumidores seja local, mas o produto pode ser permutado, vendido para outros, ou seja, circular em rede, o que caracterizaria um sistema de reciprocidade entre lugares. A circulação afronta a lógica da mercadoria e dos selos mercantilizados e põe em movimento alimentos ecológicos com grande diversidade e volume de produção, recebendo dos consumidores organizados nas suas regiões o dinamismo e a confiança necessários. Esses consumidores não são necessariamente vinculados ao SPG, embora se identifiquem com a rede de Agroecologia estabelecida e é por ela que os fluxos se concretizam (RADOMSKY, 2013).

Assim, verifica-se que o mais importante nesses processos é o fortalecimento das redes de Agroecologia, sendo as redes de produção, distribuição e consumo de alimentos, pautados em trocas monetárias ou não monetárias.

Isso porque, em geral, os agricultores envolvidos em SPGs relatam que a organização em rede permite acessar mercados específicos, reduz os custos relacionados à organização para o mercado e ajuda a alcançar consumidores em uma escala mais ampla. Isso fortalece as fronteiras sociais e a confiança dentro do grupo e gera aumento da renda no meio rural, o que é fundamental para aumentar a sustentabilidade do SPG ao longo do tempo (IFOAM, 2014).

Apesar desta visão mais positiva em relação ao contexto dos SPGs, é importante fazer uma análise crítica a respeito das suas principais dificuldades que estão relacionadas ao fato de serem dinâmicas fluidas incorporadas ao *modus operandi* do Estado. De acordo com Passos & Isaguirre-Torres (2013), existem quatro dificuldades percebidas pelos SPGs após a sua institucionalização:

- “O debate da implementação dos SPGs envolve a agroecologia em sua totalidade”. Assim, o primeiro desafio está relacionado “à garantia de transversalidade e transparência na

construção do processo. Alguns atores criticam a centralidade” deste assunto no MAPA que muitas vezes dificulta o diálogo com as entidades que representam os interesses dos agricultores, especialmente para o fim de afastar uma concepção meramente burocrática do SisOrg.

- “O segundo desafio relaciona-se com a própria legitimação da certificação como único procedimento válido para garantir a conformidade orgânica” e, por isso, é fundamental “recuperar as motivações que prepararam o projeto de Lei 10.831/2003”, no qual se pensou em “aceitar diferentes formatos de avaliação da conformidade”. Uma proposta pontual neste sentido seria a inclusão das OCS no SisOrg, uma vez que elas já são obrigadas a se cadastrarem no MAPA.

- O conjunto de leis, decretos e instruções, apesar de afirmar a possibilidade da utilização de “métodos de geração de credibilidade adequados às realidades sociais”, apresenta uma exigência documental distante dessa realidade. Um exemplo disso é o documento intitulado Plano de Manejo Orgânico. A interpretação do MAPA parece conduzir a um entendimento de que esse documento seja necessário para todas as unidades, o que não está claro na legislação, que faz uma referência a ele apenas como documento necessário para unidades em conversão.

- A sustentabilidade econômica dos SPGs é o quarto desafio a ser discutido, “exatamente quanto à maior ou menor dependência de captação de recursos externos pelas entidades de apoio” que sempre estão presentes quando da implementação e manutenção destes sistemas.

“Esses desafios precisam ser pensados de modo a assegurar que os SPGs mantenham a versatilidade de sua metodologia de certificação”. Isso porque “o efetivo funcionamento deste sistema requer na prática o esforço do Estado em compreendê-los como processos essencialmente dinâmicos, o que exige uma contínua adaptação da realidade e da legislação”.

De acordo com os participantes da Rede Ecovida, o reconhecimento legal dos SPGs foi importante porque “demonstrou a viabilidade de sua proposta”, entretanto,

o aumento da burocracia pode criar obstáculos à maleabilidade de suas estratégias no tocante à manutenção da diversidade da produção, o incentivo a estratégias de reciprocidade entre agricultores e o fomento às vias alternativas de mercado.

Há de se reconhecer que o processo de institucionalização dos SPGs

produziu uma maior apropriação da cidadania e favoreceu a construção de outros processos participativos. Por outro lado, é preciso reconhecer que a legislação pode aprisionar a dinâmica dos SPGs, porque aproxima procedimentos comuns à lógica da auditoria e dos processos de certificação do tipo ISO, nos quais o que vale são os registros escritos e não as dinâmicas participativas (PASSOS & ISAGUIRRE-TORRES, 2013).

Por parte dos agricultores, tem-se relatado que os principais desafios encontrados são: o envolvimento de consumidores, o reconhecimento e apoio das autoridades locais, dificuldades em registrar as atividades, as longas distâncias entre os membros do grupo e entre eles e o mercado consumidor, baixo entendimento do conceito de SPGs e, portanto, baixa participação de alguns produtores e baixo nível educacional que acaba gerando alguns destes problemas e também reflete a falta de alguns serviços básicos no meio rural.

Esta avaliação crítica é importante à medida que esta metodologia tem gerado propostas de adaptação deste sistema à certificação de produtos da Economia Solidária e também dos Pagamentos por Serviços Ambientais. Espero que, de alguma forma, a sistematização dessas informações possa vir a contribuir com esse debate e com o fortalecimento da agroecologia e da agricultura familiar, responsável por garantir a segurança e a soberania alimentar do povo brasileiro.

Referências

ABRAMOVAY, R. **Muito Além da Economia Verde**. Ed. Planeta Sustentável, São Paulo: 2012

ABRAS. **O novo salto das 500 maiores**. Artigo publicado em sítio eletrônico. 2013. Acesso em <<http://www.abrasnet.com.br/economia-e-pesquisa/ranking-abras/as-500-maiores/>>

ALBERSMEIER et al. **The reliability of third-party certification in the food chain: From checklists to risk-oriented auditing**. Food Control, 927–935. Ed. Elsevier: 2009.

ALTIERI, M. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. Ed. Expressão Popular/AS-PTA. Rio de Janeiro: 2012.

BERSTEIN, B. **Legitimacy and the privatization of Environmental Governance: How NSMD Governance System Gain Rule Making Authority**. Governance: an international Journal of Policy, Administration and Institutions; Blackwell Publishing, Oxford: 2002.

BERSTEIN, S; CASHORE, B. **Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework**. Journal compilation; Blackwell Publishing Asia Pty Ltd, 2007.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução normativa nº 19, de 28 de maio de 2009. Aprova os mecanismos de controle e informação da qualidade orgânica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 de maio de 2009.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm. Acesso em 05/12/2014.

BRASIL, Presidência da República. Decreto nº 6323, de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003 que dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em <http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/1420215617.pdf>. Acesso em 05/12/2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução normativa nº 07, de 17 de maio de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de maio de 1999.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução normativa nº 54, de 22 de outubro de 2008, Regulamenta a Estrutura, Composição e Atribuições das Comissões da Produção Orgânica. Disponível em <http://prefiraorganicos.com.br/media/5921/instrucao_normativa_n-054-de%2022outubro-2008.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução normativa nº 64, de 18/12/ 2008, aprova o Regulamento Técnico para os Sistemas Orgânicos de Produção Animal e Vegetal. Disponível em <http://prefiraorganicos.com.br/media/5921/instrucao_normativa_n-64-de-dezembro-2008.pdf>. Acesso em 22 de outubro de 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução normativa nº 46, de 6 de outubro de 2011. Estabelece o Regulamento Técnico para os Sistemas Orgânicos de Produção Animal e Vegetal, bem como as listas de Substâncias Permitidas para uso nos Sistemas Orgânicos de Produção Animal e Vegetal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 de outubro de 2011. 2011.

BRANCHER, P. **As faces da certificação de produtos orgânicos no Brasil: o caso do mercado da Região Metropolitana de Curitiba - PR**. XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Ribeirão Preto: 2005.

CALDAS, Nadia V. **A certificação de produtos orgânicos no Brasil e na Espanha**. Ed. Universitária, UFPel: 2013.

CAMARGO, Clara R. Governança transnacional para a regulação de alimentos orgânicos: o caso da IFOAM. **Revista Latitude**, v. 7, n.2, p.31-48, 2013.

CAMARGO, Clara. R. **A produção musical independente como um contraponto às indústrias fonográficas internacionais**. 2008. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Bacharel em Relações Internacionais) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2008.

CAPELLA, A. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: Encontro Anual da Anpocs, 29. Caxambu: 2005.

CEPAGRO, **Certificação participativa de Alimentos Agroecológicos**. Coleção Saber na Prática: vivências em agroecologia, v.2, Florianópolis: 2013. ISBN 978-85-67297-02-6

COASE, R. The nature of the firm. **Economica New Series**, N° 4. 1937.

COLEMAN, James. **Foundations of Social Theory**, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press: 1990.

_____ Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, v.94s, p. 95-120, 1988.

CUÉLLAR PADILLA, M. C. **Hacia um Sistema Participativo de Garantia para La producción ecológica em Andalucía**. Tese (Doctorado em Agrecologia, Sociología y Desarrollo Rural Sustentable) – Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba, Espanha: 2008.

DURSTON, J. Construyendo capital social comunitário. **Revista da CEPAL**, n. 69. 1999.

EHLERS, Eduardo. **Agricultura sustentável : origens e perspectivas de um novo paradigma**. Guaíba: Agropecuária, 1999.

_____ **O que é agricultura sustentável**. São Paulo: Brazilense, 2008.

FAO. Dados fome no mundo. Disponível em: <https://www.fao.org.br/oqvpssf2012.asp>, 2012. Acesso em: 05 dez. 2014.

FARINA, Elizabeth; REZENDE, Christiane. **Assimetria Informacional no Mercado de Alimentos Orgânicos**. Dissertação de mestrado. USP, 2000.

FERES, Antonio. **A reorganização da agropecuária orgânica do estado do Rio de Janeiro em face da legislação brasileira atual e a formação do Sistema Participativo de Garantia da ABIO**. Dissertação de mestrado em Geografia, UFRJ / IGEO, Rio de Janeiro: 2012.

FIELD, John. **Social capital**, Routledge, New York: 2008.

FONSECA, M. F. **A institucionalização dos mercados de orgânicos no mundo e no Brasil: uma interpretação.** Tese de doutorado em Sociologia, UFRRJ, CPDA, Rio de Janeiro: 2005.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** São Paulo, Revista Planejamento e Políticas Públicas: 2000.

GEREFFI, G. **The organization of buyer-driven global commodity chains.** In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). *Commodity chains and global capitalism.* Westport, CT: Praeger, 1994.

GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*: v. 91, n. 3: p. 481-510, 1985.

_____. The Strength of Weak Ties. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

_____. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE Eletrônica** – São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v.1, n.6, jan. / jul. 2007.

GRISA, C.; SCHMITT, C.; MATTEI, L.; MALUF, R.; LEITE, S.; **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate.** Retratos de Assentamentos, v. 13, 2011.

HATANAKA, Maki.; BAIN, C; BUSCH, L. **Third-party certification in the global agrifood system.** *Food Policy* 30, 354–369. Elsevier: 2005.

HECHT, Susanna. **A evolução do pensamento agroecológico.** In edição de Miguel Altieri: *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável.* Guaíba: Agropecuária, 2002.

IDEC, Rota dos Orgânicos. **Revista Brasileira do Instituto de Defesa do Consumidor.** São Paulo: 2012.

IFOAM 5 CASE STUDIES, BONN: 2008

IFOAM Annual Report. Bonn: 2011. Disponível em
<http://ifoam.org/public/Annual%20Report/IFOAM_Annual_Report_2011_web.pdf>. Acesso em : 24/03/2013.

IFOAM Global Study on Interactions Between Social Processes and Participatory Guarantee Systems, Bonn: 2014. Disponível em
http://www.ifoam.org/sites/default/files/global_study_on_interactions_between_social_processes_and_participatory_guarantee_systems.pdf. Acesso em 12 nov. 2014
KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers: 1995.

MALINOWSKI, B. Uma teoria científica da cultura. São Paulo: Zahar;1975

MALUF, Renato. **Elevação nos preços dos alimentos e o sistema alimentar global**. In: Artigos mensais OPPA. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, n.18, 2008.

MASSARDIER, Gilles. Redes de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.2.

MAYER, F; GEREFFI, G; Regulation and Economic Globalization: Prospects and Limits of Private Governance. **Business and Politics Electronic Press**, v. 12, n.3, p.1-25, 2010.

MAYNTZ, Renate. **El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna**. Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia: 2001.

MAZOYER, Marcel e ROUDART, Laurence (2010) - **História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.

MEDAETS, Jean P. e MEDEIROS, Josemar. A ação coletiva no controle da qualidade da produção orgânica familiar: análise comparativa entre a certificação por auditoria externa e a certificação participativa em rede. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, **ANAIS**, 2004.

MORIN, E. Complexidade e ética da solidariedade. In: Castro G, Carvalho EA, Almeida MC. **Ensaio da complexidade**. Porto Alegre: Sulina;1997

NIEDERLE, P; ALMEIDA, L; VEZZANI, F. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós: 2013.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press: 1990.

OXFAM. **Por trás das marcas – Justiça alimentar e as “10 Grandes” empresas de alimentos e bebidas**. Informativo de 26 de fevereiro de 2013. Acesso em <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp166-behind-the-brands-260213-pt.pdf>>

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP: 2011

OSTROM, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **The Journal of Economic Perspectives**. v.14, n.3, p. 137-158, 2000.

OSTROM, E. Diseños complejos para manejos complejos. **Gaceta Ecológica, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, n,54, 2007.

PASSOS, Marcelo, ISAGUIRRE-TORRES, Katia. Certificação na prática: a Rede Ecovida e os desafios da implementação de Sistemas Participativos de Garantia. In: NIEDERLE, P; ALMEIDA, L; VEZZANI, F. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós: 2013.

PEREZ-CASSARINO, J. **A construção social de mecanismos alternativos de mercado no âmbito da Rede Ecovida de Agroecologia**. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba: 2012.

PEREZ-CASSARINO *et al.* Manifestações Conjunturais e Dimensões Estruturais da crise Alimentar: perspectivas e alternativas. In: Congresso Asociación Latinoamericana de Sociología-ALAS, 27. **Memorias**. Buenos Aires: ALAS, 2009.

PEROSA *et al.* Padrões e Certificações socioambientais no mercado internacional de bioenergia: uma abordagem teórica. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, **Anais**. 2010.

PLOEG, Jan Dowe van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PUTNAM, R. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**, Princeton, New Jersey: Princeton University Press: 1993.

QUEIROZ, D. et al, **Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, v.15, n.2.p.276-283, abr/jun. 2007.

RADOMSKY, Guilherme. Certificações, Sistemas Participativos de Garantia e Agricultura Ecológica: aspectos da relação entre agricultores e consumidores. In: NIEDERLE, P; ALMEIDA, L; VEZZANI, F. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós: 2013.

RAYNOLDS, L. The Globalization of Organic Agro-Food Networks. **World Development**. v.32, n. 5, 2004.

RIGON, Silvia et al. **A Alimentação como Forma de Mediação da Relação Sociedade Natureza – Um Estudo de Caso sobre a Agricultura Ecológica e o Auto-consumo em Turvo – Pr**. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, 3. **Anais**. Brasília: ANPPAS, 2006.

ROSENAU, J. N., CZEMPIEL, E. O (Eds). **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge University Press, Cambridge, UK: 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, B. S. (Org). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SEN, Amartya. Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. In: _____. **Choice, Welfare and Measurement, Surveys**, 1982, Ch 4.

STEINER, Rudolf. **Fundamentos da Agricultura Biodinâmica: vida nova para a terra**. 3.ed., São Paulo: Antroposófica, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre, Revista Sociologias: 2006.

TORREMOCHA, E. **Los sistemas participativos de garantía: herramienta para la definición de estrategias agroecológicas** . Universidad Internacional de Andalucía: 2012.

VAZ, A; PIRES, R. **Comparações entre municípios: Avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais**, em Revista Efetividade das instituições participativas no Brasil, volume 7 – Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: 2011.

WEBER, M. Economia e Sociedade: **Fundamentos da Sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UnB, 1991.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

WILLIANSO, O.E., **The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting**. New York, The Free Press, 1985.

APÊNDICE A - Roteiro de perguntas para entrevistas com atores chave no processo de institucionalização dos SPGs

- Por que e como os SPGs se tornaram um instrumento de política pública no Brasil?
- Quais as vantagens e desvantagens deste sistema?
- Como é o envolvimento do MAPA com os OPACs? Há envolvimento de outros órgãos governamentais?
- Como você vê a interação entre governo e sociedade civil nas CPOrgs? A CNPOrg funciona? A ideia é criar uma gestão participativa ou espera-se que o MAPA sempre seja o protagonista desta política?
- O que faz o SPG ser confiável?
- O que muda na vida destes agricultores?
- Você acha que os agricultores passam a exercer mais cooperação depois que se envolvem neste formato de certificação?
- É difícil começar um SPG? A minha impressão é que eles existem onde já há organização e articulação ou onde já existia um tipo de certificação anterior.
- Os SPGs são capazes de construir mercados mais solidários? Como e por quê?
- Existe a possibilidade de harmonizar este sistema em outros países para poder comercializar estes produtos? Ou a visão do MAPA é que este é um sistema voltado para mercados locais?
- Existe uma discussão a respeito de permitir que as OCS possam vir a utilizar o selo do SisOrg? Qual a visão da COAGRE a respeito disso?
- Por que, você acha, que o Estado brasileiro colocou os SPGs no mesmo patamar que a certificação por auditoria? O que aconteceu para chegar a este resultado?
- Quais controvérsias você enxerga quando o tema da agroecologia e dos SPGs são alocados no MAPA, o ministério conhecido por ser o ministério do agronegócio?
- Você acha que a PNAPO vai fortalecer as redes de agroecologia e com isso os SPGs?

APÊNDICE B – Figuras

Figura 1. Mutirão dos agricultores da ABD durante visita de pares

Figura 2. Lanche compartilhado durante a visita de pares, momento de descontração e troca de experiências

Figura 3. Produção local dos agricultores comercializada na feira

Figura 4. Troca de experiências entre técnico e produtora durante visita de verificação da ANC

Figura 5. Membros do grupo observam a preparação do solo durante visita de verificação da ANC

Figura 6. Feira onde os agricultores da ABIO comercializam os seus produtos

Figura 7. Reunião após a visita de verificação de agricultores do Orgânicos Sul de Minas

Figura 8. Visita de verificação realizada pelos agricultores da ABIO

Figura 9. Agricultores da Orgânicos Sul de Minas recebem certificado

Figura 10. Reunião de agricultores após visita de verificação da ABIO, em Teresópolis