

# PERFIL E DESENVOLVIMENTO DO MODELO DE CERTIFICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTARES ORGÂNICOS NO BRASIL

Renato Santos de Souza<sup>1</sup>  
Flávia Muradas Bulhões<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo tem por finalidade apresentar o modelo de certificação de produtos alimentares orgânicos brasileiro, bem como discutir as principais controvérsias que acompanharam o seu desenvolvimento e a sua implantação. A certificação de produtos orgânicos no Brasil é regulamentada desde maio de 1999 pela Instrução Normativa nº 7 do Ministério da Agricultura e Abastecimento. A elaboração desta normalização envolveu discussões sobre o mérito e o modelo de certificação, que se consolidaram na Instrução Normativa. Pretende-se, assim, apresentar estas discussões e os interesses que elas representavam, bem como mostrar como elas moldaram o sistema de regulamentação brasileiro.

**Palavras Chaves:** *agricultura orgânica, certificação ambiental, agricultura sustentável*

## Abstract

This article has the purpose of showing the pattern of certification of Brazilian organic food products, as well as to discuss the main controversies that followed its development and its implantation. The certification of organic products in Brazil has been regulated since May 1999, for the Normative Instruction nº 7 of the Ministry of Agriculture and Supply. The elaboration of this normalization encased discussions about the merit and the pattern of certification, which were consolidated in the Normative Instruction. It's intended, then, to show these discussions and the interests that they represented, as well as to show that they molded the system of Brazilian regulation.

**Key-words:** *organic agriculture, eco-labeling, sustainable agriculture*

## 1. Introdução

O presente artigo apresenta e discute a evolução e as características atuais da certificação de produtos alimentares orgânicos no Brasil. Tendo como objeto central de estudo o processo de regulamentação da produção orgânica, buscou-se analisar os modelos de certificação existentes no Brasil (basicamente o modelo das redes de geração de credibilidade e o de auditorias externas), as discussões e discensos que envolvem a certificação orgânica e os resultados e significados da regulamentação.

Atualmente, a certificação ambiental no Brasil é regulamentada pela Instrução Normativa nº 7 do Ministério da Agricultura e Abastecimento. Esta regulamentação, porém, não ocorreu de forma consensual. Como se demonstra

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Endereço: Rua Tuiuti, 867, ap.204 - Santa Maria (RS) - CEP 97015-661, fone: 55-2212793, E-mail: rssouza@ppga.ufers.br

<sup>2</sup> Técnica da Secretaria de Agricultura do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Endereço: Rua Fernando Ferrari nº 1996 – Santa Maria (RS) – CEP 97.105-490  
Fone/fax (55) 222-4433 / e-mail: fmbulhoes@via-rs.net

neste artigo, os atores que participaram do processo (principalmente as ONGs) divergem tanto quanto ao mérito da certificação como quanto ao sistema de certificação (método) mais adequado.

O presente trabalho baseia-se em uma pesquisa documental e, principalmente, em um processo de entrevistas com 28 informantes chaves, representando 22 entidades diretamente ligadas ao processo de discussão e elaboração da regulamentação brasileira, ou representando setores nela interessados. Procedeu-se entrevistas com representantes de ONGs, dentre aquelas que participaram da comissão nacional que propôs a regulamentação do setor, bem como representantes dos produtores rurais organizados e do setor público.

## **2. A evolução da produção orgânica no Brasil e no mundo**

As atividades de produção e comercialização de alimentos orgânicos no mundo são de difícil mensuração, por duas razões. Primeiro, o setor orgânico agroalimentar encontra-se em rápido crescimento, de modo que, quando as estatísticas chegam à publicação, em geral já estão desatualizadas. Além do mais, a fase atual não é de crescimento linear. A produção orgânica representa atualmente um rompimento no paradigma tecnológico da agricultura convencional, de forma que apresenta desdobramentos imprevisíveis e incertos do ponto de vista da sua difusão e expansão mundial, como todo o novo paradigma tecnológico.

Em segundo lugar, além de desatualizarem-se rapidamente, as estatísticas em geral são imprecisas por medirem apenas o setor orgânico certificado. Parte significativa da produção orgânica mundial não é computada como tal, seja por não existirem nos países sistemas de certificação institucionalizados e/ou acessíveis, seja pela certificação não ser uma exigência legal.

Apesar destas dificuldades de mensuração e previsão, pode-se afirmar que a agricultura orgânica é um dos setores que mais cresce na economia mundial. Conforme dados da *Organic Trade Association* e da *Organic Food Business*, associações empresariais americanas, este mercado movimenta no mundo inteiro aproximadamente US\$ 4 bilhões anuais. Algumas organizações estimam que existam cerca de 17.000 produtores certificados (Harkaly *apud* Carmo, 1999). Isto corresponde a aproximadamente 1,7% do número de estabelecimentos agrícolas europeus e norte-americanos (Carmo, 1999). Apesar de variações entre os países, as taxas de crescimento do mercado de produtos orgânicos são elevadas. Em nível mundial, estima-se o seu crescimento em cerca de 24% ao ano (Viglio, 1999).

As informações sobre o mercado brasileiro para esses produtos são ainda insuficientes e imprecisas. Apesar disto, o mercado brasileiro de produtos orgânicos é relativamente importante e, segundo Viglio (1996), vem crescendo a uma taxa de aproximadamente 10% ao ano desde 1990. Algumas cadeias de supermercados percebem o mercado orgânico como uma nova oportunidade, e prevêem que ocorra no Brasil a mesma trajetória que ocorreu na Europa, com um rápido crescimento da produção e comercialização. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2000), o setor de orgânicos no Brasil representa 2% do total da produção e movimenta 100 milhões de reais/ano em produtos certificados.

O Rio Grande do Sul (RS) é um dos principais estados brasileiros produtores de alimentos orgânicos, e sua produção e comercialização encontram-se entre as mais organizadas. A EMATER (Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural) registra que 2.462 produtores no Estado dedicam-se a alguma forma de agricultura de base ecológica (Marcuzzo, 1999).

A comercialização destes produtos se dá principalmente em mercados locais, por meio das chamadas feiras ecológicas e dos supermercados. As feiras constituem, provavelmente, o espaço mais importante de comercialização de produtos orgânicos no Brasil. Segundo Harkaly *apud* Carmo (1999), elas movimentam mais de 3 milhões de reais por ano. Somente a feira da COOLMEIA no RS, uma das mais importantes do país, comercializa cerca de R\$ 720 mil por ano. Nos supermercados, a presença de produtos orgânicos ainda é pequena (em relação ao seu potencial), mas Harkaly estima que eles comercializem aproximadamente R\$ 5 milhões por ano.

### **3. A certificação de produtos orgânicos**

De maneira geral, a diferenciação de produtos por meio de selos de qualidade ambiental já é uma prática internacional corrente. A maioria dos países desenvolvidos, especialmente na Europa e Estados Unidos, já elaborou e implementou - juntamente com instituições de pesquisa e organizações não governamentais - normas de certificação de qualidade ambiental para inúmeros tipos de produtos comercializados interna e externamente.

O sistema de “selo ecológico” ou “selo verde” aplicado à agricultura, indústria ou serviços, é um instrumento utilizado para informar ao público que, em determinada categoria de produto, alguns são menos nocivos ao meio ambiente ou à saúde do que outros. Para as empresas, trata-se de um sistema que permite a

elas diferenciarem seus produtos, obtendo com isto maior competitividade no mercado. Já para os consumidores, a certificação e rotulagem ambiental são instrumentos que veiculam informações quanto aos impactos ambientais e sanitários causados pelos produtos consumidos.

Na agricultura, a certificação ambiental apresenta características distintas dos modelos aplicados em outros setores (industrial e de serviços). Primeiro, a “ecologização” da produção agrícola teve origem com ONGs e associações de produtores e consumidores identificados com o movimento ambientalista, de modo que o objetivo inicial dos envolvidos neste processo não foi obter vantagens competitivas no mercado agrícola, mas sim promover a identidade de um novo modelo agrícola, contrário ao convencional oriundo da “revolução verde”. Em função disso, boa parte do ambientalismo ligado à produção de alimentos defende uma abordagem socioambiental para a questão do desenvolvimento sustentável na agricultura, na qual as questões ambientais não podem ser separadas das questões sociais e políticas, diferentemente da indústria, em que predomina a abordagem da eficiência insumo-produto. Com o passar do tempo, porém, o crescimento da demanda de um lado e os problemas econômicos enfrentados pelo padrão convencional de produção de outro, transformaram este novo modelo agrícola em uma importante oportunidade de mercado.

Segundo, a certificação ambiental agrícola é essencialmente paradigmática. Ou seja, ela coloca de um lado a agricultura orgânica (ou outros modelos de base ecológica) e do outro a agricultura convencional. A produção orgânica representa um paradigma tecnológico distinto, que exige uma reconversão profunda no sistema de produção. Assim, diferentemente dos sistemas de certificação do setor industrial, que em geral trabalham com metas e princípios de melhoria contínua, a transição entre as práticas convencionais e as práticas orgânicas não é vista como um *continuum* que pode ser certificado em diversas etapas (o sistema de gestão, o desempenho ambiental, etc.), como é o caso do sistema da ISO 14.000 e de outros sistemas de certificação industrial.

E terceiro, o mérito da certificação agrícola não é um consenso, como irá se mostrar mais adiante. Muitos ativistas da agricultura de base ecológica vêem na certificação uma possibilidade de exclusão de agricultores, em função dos custos elevados e da padronização dos procedimentos que, em geral, ignora diferenças regionais.

#### **4. Desenvolvimento e características do modelo de certificação brasileiro**

Até recentemente, a certificação de produtos alimentares orgânicos no Brasil ocorria sem qualquer regulamentação oficial. Esta situação começou a mudar a partir de maio de 1999 com a publicação da Instrução Normativa nº 7 do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, que estabelece normas sobre a produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e certificação da qualidade para produtos orgânicos de origem vegetal e animal. Mesmo sendo uma Instrução Normativa, ou seja, não possuir força de lei, esta regulamentação deverá contribuir para a regulação do setor no Brasil.

Apesar de seu aspecto regulatório, a Instrução Normativa nº 7, na forma como foi concebida e está sendo implementada, não irá alterar substancialmente o processo de certificação de produtos orgânicos em vigor no Brasil até o momento. Atualmente, a certificação brasileira para produtos alimentares orgânicos está apoiada em dois pilares principais. De um lado, encontram-se redes que defendem a *certificação participativa* (operada pelas chamadas redes de credibilidade ou redes de geração de confiança), que envolvem a integração de entidades (ONGs) de assessoria, produtores e consumidores. Estas redes são responsáveis por grande parte do abastecimento de produtos orgânicos nas cidades brasileiras atualmente, e baseiam a certificação da qualidade dos produtos na credibilidade que as entidades (ONGs) e associações têm junto à comunidade. Atuando geralmente em mercados locais e regionais, as redes de geração de confiança em geral circulam em torno de alguma ONG ou associação, que é responsável por assessorar tecnicamente os produtores e articular a rede de forma a envolver produtores e consumidores. Nestas redes, as entidades envolvem-se com produtores e consumidores, assessorando na produção, organização de produtores e comercialização dos produtos, gerando, assim, credibilidade no processo. Neste primeiro campo encontram-se organizações tais como a COLMEIA (Cooperativa de Produção e Comercialização de Produtos Orgânicos do Rio Grande do Sul) e o CE (Centro Ecológico).

De outro lado, encontram-se certificadoras com credibilidade internacional, que não se envolvem com a organização ou assessoramento dos agricultores, mas apenas com os processos de certificação. Neste caso, a certificação é chamada de *certificação por auditoria*. O principal exemplo aqui é do IBD (Instituto Biodinâmico de Desenvolvimento, com sede em Botucatu, São Paulo), que certifica principalmente para exportação, e é credenciado por duas importantes organizações

internacionais, o IFOAM Accredited (Internacional Federation of Organic Agriculture Movement) e a DAR (Deutscher Akkreditierungs Rat).

Na margem deste processo encontram-se as organizações públicas, que apenas recentemente começaram a se envolver com o setor de produção orgânica, configurando ainda uma participação pequena. Estes dois modelos de tratamento da certificação estiveram em debate a todo o momento durante o processo de discussão e elaboração da Instrução Normativa que regulamenta a produção orgânica no Brasil. A seguir, descrever-se-á um pouco do histórico do processo que resultou na Instrução Normativa nº 7.

#### **4.1. Breve histórico da regulamentação da produção orgânica no Brasil**

A certificação de produtos alimentares orgânicos no Brasil passou por uma profunda discussão no período de criação da Instrução Normativa nº 7, que regulamenta o setor. Inicialmente, a questão da necessidade de normalização da certificação de produtos orgânicos foi levantada pelo IBD, que era a ONG mais dedicada a esta questão até então, além de estar vinculada às organizações internacionais. Com tais ligações internacionais e sendo a mais importante certificadora brasileira (no sistema de auditoria), o IBD acompanhava os processos de certificação já existentes em toda a Comunidade Européia. No Brasil, a entidade certificava principalmente na região Centro-Oeste e em São Paulo.

Com a abertura comercial e a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (Rio-92), houve uma facilitação do comércio de produtos orgânicos certificados, através da redução de taxas de importação na União Européia. Desta forma, o IBD percebeu também a grande oportunidade comercial da agricultura orgânica e a possibilidade de que a regulamentação viesse a facilitar o acesso dos produtos brasileiros no exterior.

Assim sendo, no final de 1993 o IBD procurou o Ministério da Agricultura e do Abastecimento para propor a questão da normalização da certificação de produtos orgânicos. O Ministério se mostra aberto e propõe que o IBD organize o tema, o qual comunica a Associação de Agricultores Orgânicos de São Paulo (AAO). A informação passa a circular em outras entidades ligadas ao setor, que declaram querer participar da discussão. Estas ONGs reivindicam uma reunião com o Ministério da Agricultura e Abastecimento, a qual se realizou envolvendo ONGs, empresários, EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias), técnicos autônomos, etc., e resultou na criação de uma Comissão Nacional para dar

andamento à normalização, através da elaboração de uma proposta de norma e de um rito processual.

Esta Comissão Nacional para a elaboração da proposta de normalização foi instituída pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento em agosto de 1994, e contava com a participação de cinco representantes do governo federal e cinco ONGs, sendo elas: AAO - Associação de Agricultura Orgânica do Estado de São Paulo; ABIO – Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro; APTA - Associação de Programas em Tecnologias Alternativas; IBD – Instituto Biodinâmico de Desenvolvimento; e COLMEIA – Cooperativa de Produção e Comercialização de Produtos Orgânicos. Estando as ONGs muito à frente dos órgãos governamentais na discussão e atuação junto ao setor de produção orgânica no Brasil, as suas propostas e divergências quanto ao mérito e o modelo de certificação a ser adotado foram dominantes nas discussões da Comissão durante a elaboração da norma. Assim, a Instrução Normativa nº 7 é a síntese das disputas de visão das ONGs vinculadas ao setor orgânico do país quanto à certificação. Por isto, esta Instrução Normativa acabou causando reações contrárias de inúmeras organizações e instituições que se sentiram prejudicadas (EMBRAPA; EMATER, CREAs, certificadoras internacionais, dentre outras).

No início, a Comissão trabalhou dois anos sem obter grandes avanços em termos de elaboração da proposta de normalização, em função da falta de uma visão consensual sobre aspectos básicos da certificação. Na verdade, havia acordo sobre as técnicas em si relativas à produção orgânica, e um certo consenso conceitual quanto ao que deveria ser considerado como produto ‘orgânico’. As divergências entre as ONGs, porém, se davam em dois outros campos: (1) quanto ao *mérito da certificação*, ou seja, se era necessário ou mesmo conveniente ter uma regulamentação para a certificação de produtos orgânicos; e (2) quanto ao *modelo de certificação*, que incluía definir quem deveriam ser as organizações certificadoras e qual o processo de certificação a ser adotado.

Quanto ao mérito da certificação, as posições das ONGs se dividiam basicamente em duas. De um lado, havia aquelas que eram contra a certificação e, conseqüentemente, à normalização (ex: COLMEIA e CE), sendo que alguns interlocutores eram radicalmente contra enquanto que outros eram apenas moderadamente contra, vislumbrando vantagens e desvantagens no processo de certificação. De outro lado, havia aquelas entidades que eram favoráveis à

certificação e a viam como uma oportunidade de incrementar a agricultura orgânica brasileira (ex: IBD, parte da rede PTA, e AAO).

Os defensores da certificação têm como argumento principal a confiabilidade que os produtos obteriam nos mercados, principalmente nacionais e internacionais, o que aumentaria o potencial de comercialização dos produtos orgânicos. Eles, na verdade, pretendiam aproveitar a oportunidade que representa o crescimento da agricultura orgânica no mundo inteiro, bem como seguir as tendências relativas à certificação que emanavam da Europa e de grandes organizações internacionais dedicadas à agricultura orgânica. De forma geral, entre os favoráveis à certificação dos produtos orgânicos há um pensamento de que ela é importante em mercados onde os produtos são desconhecidos; a certificação seria, assim, um instrumento de mercado que credenciaria os produtos orgânicos a alcançarem mercados não locais.

De outro lado, as entidades (ONGs) contrárias à certificação partiam de outra linha de raciocínio. Em primeiro lugar, elas propunham inverter a questão do mérito da certificação. Segundo elas, o que deve ser certificado é o produto convencional, com indicação do potencial contaminante do mesmo. A certificação possui um custo e não seria justo que o produto de melhor qualidade, o orgânico, tivesse que arcar com este custo, encarecendo o mesmo, enquanto que produtos convencionais, potencialmente contaminados por agrotóxicos e outras substâncias químicas usadas na produção, podem ser vendidos sem qualquer certificação ou indicação de sua possível toxicidade.

Na verdade, as entidades contrárias à certificação têm uma trajetória de trabalho junto aos produtores e consumidores de produtos orgânicos, nas chamadas redes de geração de confiança ou redes de credibilidade, certificando e rotulando os produtos sem custo para consumidores e produtores. Nesse sistema, produtores, consumidores, técnicos e entidades participam de uma rede de relações onde se constrói confiança e credibilidade na conduta dos agentes e na qualidade dos produtos. Assim, os argumentos contrários à certificação por parte dessas entidades referem-se ao risco de oligopolização das certificadoras e ao custo da certificação.

Quanto ao risco de monopólio, argumentam que em diversos países a certificação começou com muitas empresas certificadoras, que gradativamente foram diminuindo em número até tornarem-se poucas. Este risco de oligopolização implica também em custos elevados de certificação. Mesmo que não houvesse oligopolização, porém, os custos da certificação são expressivos, o que implica que



nem todos conseguiriam ingressar ou manter-se na agricultura orgânica, principalmente os agricultores familiares mais pobres e descapitalizados. Na verdade, a agricultura orgânica nestas redes, cumpre tanto uma função ambiental e de saúde pública como também uma função econômico-social, de incluir no circuito comercial os agricultores excluídos dos grandes mercados pelo processo de modernização da agricultura convencional.

Assim, a certificação seria excludente e dificultaria a expansão e massificação da agricultura orgânica entre os agricultores, o que seria prejudicial tanto para produtores quanto para consumidores. Além de excludente, o custo da certificação consumiria a vantagem econômica que os produtores poderiam obter com a agricultura orgânica. Com custos elevados, os consumidores pagariam mais caro pelos produtos orgânicos e os produtores teriam menor rentabilidade; a vantagem econômica ficaria com as certificadoras.

Durante a discussão para a elaboração da norma, cresceu a venda de produtos orgânicos no Brasil, entre os estados e também no exterior, aumentando os laços comerciais e tornando inevitável a regulamentação da certificação. Frente a estes fatores, o CE e a COLMEIA, principais entidades contrárias à certificação, foram forçados a mudar de posição, passando a defender que a norma incorpore o modelo de certificação participativo das redes de geração de confiança. A premência e inevitabilidade da normalização deslocam, portanto, a discussão do âmbito do *mérito da certificação* (dever-se-ia ou não regulamentar a certificação) para o âmbito do *modelo de certificação*, que incluía definir quem deveriam ser as organizações certificadoras e qual o melhor processo de certificação. Assim, a nova posição das entidades contrárias à certificação era de que, já que a certificação tornara-se inevitável, dever-se-ia buscar que ela fosse participativa, que não implicasse em custos para produtores e consumidores e que fosse democrática, evitando que fossem excluídos produtores orgânicos que não pudessem arcar com os custos do processo de certificação. Isto somente poderia ser garantido se o sistema das redes de geração de confiança fosse preservado.

As redes de geração de confiança, como já se argumentou anteriormente, partem do pressuposto de que há credibilidade no trabalho de instituições, não havendo necessidade de auditores externos, que são dispendiosos e não conhecem detalhadamente a realidade local. Assim, não haveria nenhuma razão para se confiar mais na certificação de um consultor externo, que faz poucas visitas anuais

aos produtores, do que no trabalho contínuo de uma entidade reconhecidamente eficiente e séria nas questões relativas à produção orgânica. Segundo alguns argumentos, certificar com um auditor externo representa simplesmente pagar para que a organização certificadora afirme que o que o agricultor está dizendo é verdadeiro. A auditoria externa é, de certa forma, também baseada na confiança, uma vez que sustenta-se fundamentalmente em algumas visitas anuais em que são checados os procedimentos produtivos, muitos deles relatados pelos próprios produtores. Portanto, os defensores da certificação pelas redes de geração de confiança argumentam que não é razoável pagar caro por um processo de auditoria externa que, além de excludente, não pode dar garantias de que é mais eficiente do que as redes.

As entidades contrárias à certificação ou favoráveis às redes de geração de confiança têm consciência de que a ausência de certificação, ou o modelo de redes, não pode oferecer o mesmo efeito de reconhecimento dos produtos orgânicos nos mercados internacionais, como ocorre com as auditorias externas. As entidades ligadas a estas redes, porém, não priorizam a produção para a exportação. São organizações que envolvem agricultores, ONGs, associações de produtores e consumidores que visam trabalhar sobre os mercados locais e regionais, de forma que a produção orgânica possa trazer vantagens tanto para os produtores quanto para os consumidores. A ênfase é sobre mercados que possam ser controlados pelos consumidores e produtores, que sejam feitos de comunidades para comunidades, de grupos para grupos, evitando ao máximo as intermediações comerciais e gerando relações de confiança entre os agentes econômicos e sociais envolvidos nos processos de troca.

Após intenso debate, a proposta das redes de geração de confiança passa a ser aceita no âmbito da Comissão Nacional que elaborava a normalização da produção orgânica. Em meados de 1997 ocorre nova reunião para definir um rito comum, esta reunião cria o FORG (Fórum Orgânico), que se reúne quatro ou cinco vezes com participação de 15 a 30 ONGs por reunião, e consegue definir um conjunto mínimo de normas técnicas e um rito processual comum. Tais normas buscavam garantir o modelo de certificação por redes de geração de confiança e, em função disto, incluíam alguns critérios polêmicos, como a exclusão das empresas públicas ligadas ao setor agropecuário e das empresas privadas como possíveis

entidades certificadoras, bem como as entidades internacionais com sede no exterior.

As propostas são divulgadas e recebem reações e contribuições nacionais e internacionais. As reações vieram de diversos segmentos, que se consideraram excluídos ou prejudicados pelas exigências a serem cumpridas pelas certificadoras. Pessoas ligadas a empresas públicas do setor agropecuário, como a EMATER e a EMBRAPA, manifestaram-se contrariamente à norma por presumirem que apenas as ONGs poderiam ser entidades certificadoras; órgãos corporativos como o CREA (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia) manifestaram-se no mesmo sentido, e certificadoras internacionais ligadas à IFOAM também reagiram à norma alegando que se estava fazendo reserva de mercado em função da exigência das entidades certificadoras terem sede ou cadastro no Brasil.

As sugestões e críticas foram analisadas e parcialmente aproveitadas. O conjunto de normas é então apresentado ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, que o acolhe e publica no Diário Oficial de 17 de maio de 1999 na forma de Instrução Normativa nº 7. Esta Norma, como já foi dito, permite a certificação por redes de geração de confiança, admitindo processos diferenciados em função das realidades locais e, desta forma, acolhe as propostas daquelas entidades que inicialmente eram contra a certificação.

#### **4.2. A Instrução Normativa e o modelo de certificação brasileiro**

A Instrução Normativa nº 7 (IN nº 7) do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, de maio de 1999, estabelece as normas para a produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e certificação da qualidade para produtos orgânicos de origem vegetal e animal.

A conceituação e as exigências relativas aos sistemas orgânicos de produção agropecuária e industrial constantes nas normas brasileiras são muito semelhantes às existentes nas normas internacionais relativas à produção orgânica. Apesar de existir inúmeras correntes relativas à agricultura de base ecológica, a norma procura abranger todas elas. Assim, segundo a norma, são considerados sistema orgânico de produção agropecuária e industrial os sistemas denominados ecológico, biodinâmico, natural, sustentável, regenerativo, biológico, agroecológico e permacultura.

As inovações mais significativas da normalização brasileira dizem respeito às características organizacionais do sistema de certificação, ou seja, à estrutura

organizacional e processual da certificação. As características organizacionais da certificação constantes na normalização representam, por um lado, a materialização da hegemonia das ONGs ligadas ao setor de agricultura orgânica no processo de elaboração da norma, e por outro, como consequência disto, a forma de preservar a certificação tanto por redes de geração de confiança como por auditoria.

O sistema é formado basicamente pelos órgãos colegiados federal e estaduais, pelas entidades certificadoras e pelos produtores orgânicos. Os órgãos colegiados federal e estaduais são formados, cada um deles, por no máximo dez membros, sendo cinco representantes do poder público e cinco de organizações não governamentais (ONG's) que tenham atuação reconhecida junto à sociedade no âmbito da agricultura orgânica. Os representantes do poder público são indicados pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento no Órgão Colegiado Federal, e pelas Delegacias Federais de Agricultura nos órgãos estaduais. Os representantes das ONGs são escolhidos por elas mesmas, tanto a nível federal quanto estadual, de acordo com sistemática própria destas organizações. O Órgão Colegiado Federal é responsável pelo credenciamento das entidades certificadoras, bem como pela fiscalização das atividades dos órgãos colegiados estaduais; a estes últimos, por sua vez, cabe a fiscalização das entidades certificadoras bem como o encaminhamento de pedidos de credenciamento das mesmas.

Observa-se na composição dos órgãos colegiados o grande poder das ONGs, que garantiram representatividade paritária igual à do poder público, podendo indicar por critérios próprios os seus representantes. Por outro lado, observa-se que os órgãos colegiados são compostos exclusivamente pelo poder público e pelas ONGs, denotando que, para a Instrução Normativa, estas são as representantes legítimas do setor de agricultura orgânica no país.

Mas, os aspectos mais importantes do sistema organizacional da certificação de produtos orgânicos constantes na norma, e que é considerado por algumas ONGs como a sua maior vitória, dizem respeito aos requisitos referentes às entidades certificadoras e ao processo de certificação. Segundo a norma, *“os produtos de origem vegetal ou animal, processados ou ‘in natura’, para serem reconhecidos como orgânicos devem ser certificados por pessoa jurídica, sem fins lucrativos, com sede no território nacional, credenciada no Órgão Colegiado Nacional, e que tenha seus documentos sociais registrados em órgão competente da esfera pública”* (anexo da IN nº 7, item 9.1). Com estas exigências, a Instrução

Normativa impede o credenciamento como certificadoras de empresas privadas e organizações internacionais que não tenham sede no país. Na prática, apenas as organizações não-governamentais - e também, provavelmente, as organizações públicas - que atualmente atuam na agricultura orgânica poderão participar dos órgãos colegiados e serão autorizadas como certificadoras.

De outro lado, a Instrução Normativa possibilita que as instituições certificadoras adotem o processo de certificação mais adequado às características da região em que atuam, sem exigir qualquer distanciamento dos produtores certificados, de forma que elas poderão resguardar os princípios e as metodologias de trabalho que atualmente adotam na organização e assessoramento dos produtores.

Assim, garantindo que apenas entidades nacionais sem fins lucrativos, geralmente ONGs, possam credenciar-se como certificadoras, não exigindo que a certificação seja feita por auditores externos, e permitindo que o processo de certificação possa ser adaptado às características das regiões em que atuam as entidades certificadoras (não havendo, assim, um procedimento padronizado de certificação), a normalização da agricultura orgânica brasileira viabiliza a plena utilização do sistema de certificação por redes de geração de confiança, embora não exclua a certificação por auditoria externa.

## **5. As razões do dissenso**

Como se discutiu até aqui, existe um dissenso entre as organizações que trabalham com a agricultura orgânica, seja quanto ao mérito da certificação seja quanto ao processo a ser utilizado por esta, que acabou por se explicitar durante a elaboração da Instrução Normativa que regula o setor. De um lado estão os que defendem o mérito da certificação e em geral são favoráveis ao processo de auditoria, e de outro estão os que são contrários a ela (ou pelo menos tem restrições) e defendem o processo de certificação participativa através de redes de geração de credibilidade. Dentre os diferentes argumentos dos atores envolvidos, identificou-se basicamente três aspectos que são as raízes de tal dissenso: (a) níveis de mercado; (b) a relação entre produtor e consumidor; e (c) concepções ético-ideológicas.

### **a) Níveis de mercado: produtos diferentes, agricultores diferentes**

Uma característica marcante na comercialização de produtos orgânicos é a diferenciação de estratégias de acordo com o nível de mercado: local, regional, ou

internacional. A diferenciação também existe na forma de relação com o mercado, buscando vínculos com o mercado institucional e o chamado “mercado justo”.

A atuação no *mercado local* é baseada em feiras e em outras formas de comercialização direta (sacolas, cestos, tele-entrega, etc) e, neste caso, há uma estreita relação de confiança entre consumidor e produtor, sendo desnecessária a certificação, na concepção da totalidade dos entrevistados por este estudo.

As instituições que têm sua atuação voltada para este tipo de mercado são, em sua maioria, socioambientalistas e atuam também em outras formas de mercado, tais como o mercado institucional (especialmente a merenda escolar) e o “mercado justo”, que serão descritos a seguir.

O *mercado institucional* vem crescendo, principalmente no Rio Grande do Sul, onde houve uma decisão de governo, a partir de 1999, em priorizar a aquisição de alimentos orgânicos para a merenda escolar. Está previsto a extensão deste processo ao sistema penitenciário e de saúde. A perspectiva de acessar o mercado institucional estimula a produção orgânica, porque envolve grande volume de comercialização e atualmente a demanda é maior do que a oferta.

A lógica de estímulo institucional inclui as linhas de crédito específicas para a produção orgânica, tanto federais como estaduais, a exemplo do Rio Grande do Sul, onde foi desenvolvido o Programa Rio Grande Ecológico em 2000, que inclui a necessidade de certificação para a obtenção do financiamento, sendo aceito tanto o sistema por auditoria como por rede de geração de credibilidade (SAA, 2000).

O chamado “mercado justo” foi concebido para atender a problemas de ordem social da agricultura familiar, conjugando esforços de organizações de consumidores atuantes neste setor. Segundo Garcia (2000), este movimento iniciou em 1980 e culminou com a criação da Organização Norte Americana de Comércio Alternativo, atual *Fair Trade Federation*. Esta entidade define comércio justo como aquele em que as relações entre parceiros comerciais sejam baseadas em benefícios recíprocos e respeito mútuo, remunerando adequadamente o produtor, e que os produtos comercializados sejam ambientalmente sustentáveis.

Há uma tentativa de expandi-lo para o comércio de produtos orgânicos, mas esta opção ainda não apresenta resultados práticos significativos. A busca desta opção de mercado é fruto da resistência de parte significativa dos agricultores orgânicos em aceitar as estruturas de comercialização formais, temendo que haja perda da referência ideológica e ética que os diferencia dos agricultores

convencionais ao entrarem no mercado institucional, redes supermercadistas e mercados internacionais. Também há receio quanto à “invasão” de novos produtores orgânicos que ainda não incorporaram a “ética ecológica”, mas buscam apenas este nicho de mercado sem maiores preocupações com a sustentabilidade geral da agricultura. A preocupação dos produtores orgânicos tradicionais é de que isto resulte em prejuízo para a qualidade do produto e para a própria identidade do movimento que gerou este sistema de produção.

No Brasil, já foi realizada a primeira conferência internacional sobre o tema em abril de 2000, que gerou uma declaração de diretrizes, onde as certificadoras são citadas através da recomendação da exigência obrigatória de critérios sociais claros em suas normas e procedimentos (Declaração, 2000).

Embora o “mercado justo” esteja ampliando sua ação, há outra forma de comercialização que se destaca no Brasil: a crescente ligação dos produtores de alimentos orgânicos com as redes de supermercados (mercado regional). Neste espaço em geral já é necessária a certificação de origem, embora não na totalidade dos casos, pois algumas vezes ela pode ser substituída pelo nome da ONG que presta assistência técnica, cujo trabalho tenha pública credibilidade.

Mas, a grande demanda está no *mercado internacional*. Sem certificação é muito difícil acessar o mercado europeu e norte-americano. Assim sendo, uma das principais críticas à certificação pode ser contestada: o risco de exclusão de agricultores familiares. Eles não podem ser excluídos de um mercado do qual não participavam. A certificação por auditoria atualmente é voltada para agricultores de média a grande produção ou grupos de pequenos agricultores com alto nível de organização, principalmente pelo fato de que é voltada para o mercado internacional e não apenas porque o processo é oneroso e difícil. Estes últimos fatores (custo e documentação exigida) influem na exclusão de agricultores familiares, mas as maiores dificuldades são a escala de produção, e o nível de conhecimento e de organização exigidos no comércio internacional.

Para os produtores brasileiros acessarem este mercado há uma clara dependência de certificadoras brasileiras com credenciamento internacional (IBD e Ecocert), o que lhe possibilita acesso aos principais mercados consumidores externos (EUA, Europa e Japão). A exigência de certificação é uma realidade para os exportadores de produtos orgânicos brasileiros, sem a qual é praticamente impossível comercializar neste segmento do mercado internacional.

A existência de diferentes níveis de mercado e relações de credibilidade também distintas é clara para os entrevistados neste estudo, em que a certificação por auditoria é vista como um instrumento fundamental para o mercado internacional e de crescente importância no mercado regional, mas praticamente desnecessária no mercado local. Trata-se de um mercado em disputa, que apresenta grande crescimento e boa rentabilidade, movimentando valores consideráveis e envolvendo muitos atores nos diversos elos dos sistemas de produção e comercialização. Assim, a ligação e o interesse que as organizações e atores sociais com um ou outro tipo de mercado influencia na forma com que vêem a questão da certificação.

#### **b) A relação entre produtor e consumidor**

As diferenças de concepção existem também quanto à preferência de atuação junto aos elos da cadeia de produção, distribuição e consumo. Enquanto as redes de geração de confiança baseiam seu trabalho junto ao agricultor, fortalecendo-o como principal elo, as certificadoras internacionais e os mercados regionais e internacionais preocupam-se mais com o consumidor final, evitando relações diretas com produtores e comerciantes. Ambos preconizam a importância de trabalhar com toda a cadeia, mas não conseguem implementá-la de fato na estrutura das certificadoras.

A questão-chave é a possibilidade, ou não, de ONGs certificarem produtores para os quais fornecem assistência técnica. Apesar da figura do intermediário parecer menos importante nesta discussão, estes atores têm sido fundamentais no processo, pois são normalmente eles que definem a necessidade de certificação junto ao produtor. Esta característica foi bem explicitada por alguns entrevistados neste estudo, pois a busca de certificação passou por uma pressão ou incentivo prévio dos comerciantes envolvidos. São exemplos desta interferência: a pressão de importadores europeus por uma norma brasileira específica; a criação de associações de produtores orgânicos para atender à demanda específica de supermercadistas; a atuação de redes de hipermercados; e a necessidade de certificação para acessar créditos federais direcionados para este setor.

Vários entrevistados, porém, afirmam que a certificação e, antes disso, a opção pela agricultura orgânica, partiu dos consumidores que criaram condições de formação de um mercado para produtos orgânicos. Sem a opção dos consumidores não haveria intermediários interessados ou agricultores ecologistas.



As pesquisas de Darolt (1999) e Souza (2001) indicam que o consumidor de produtos orgânicos tem renda e escolaridade acima da média brasileira e preocupa-se principalmente com a sua saúde e de sua família. Este conjunto de características motiva grupos de consumidores a uma intervenção direta no processo de produção de seus alimentos. Há diversas formas de intervenção dos consumidores na mudança do modo de produção, uma delas é o sistema denominado Agricultura Mantida pela Comunidade, criado nos EUA, considerada uma forma de “mercado justo”. Este sistema baseia-se no pagamento de um valor mensal aos produtores orgânicos, em troca de uma cesta básica definida pelos consumidores. Assim, os agricultores seriam mantidos pela comunidade onde estão inseridos.

A análise das entrevistas e do histórico da certificação brasileira indica que o processo iniciou a partir do consumidor externo, especialmente dos importadores europeus. Assim, as concepções que afirmam o protagonismo dos agricultores são representadas por entidades com atuação junto aos agricultores familiares ecologistas, e que buscam espaço em um mercado ainda dominado por lógicas empresariais. Não representam a realidade dos atuais sistemas de certificação internacionais, mas o desejo de construir um sistema diferente através das redes de geração de credibilidade, a maioria ainda em construção.

As redes de geração de credibilidade partem do pressuposto de que o consumidor deve confiar nos agricultores e organizações de assistência técnica, não necessitando de auditores externos para garantir a procedência orgânica.

A idéia de redes de geração de credibilidade não exclui necessariamente a certificação por auditorias externas, mas prevê o desenvolvimento paralelo destes dois processos: o primeiro voltado para os mercados local, regional, institucional e o chamado “mercado justo”, o segundo mais atuante no mercado internacional e regional de grande escala, dentro de uma lógica empresarial. Do ponto de vista do tipo de ação econômica, pode-se dizer que a certificação por auditoria parte da lógica do consumidor como indivíduo isolado, que precisa de informações para fazer suas escolhas de forma satisfatória em um mercado livre, enquanto que a certificação participativa parte da lógica do produtor que, organizados em rede com outros agentes da cadeia, busca um sistema de coordenação que gere credibilidade para economizar custos de transação.

A combinação destas duas propostas e a existência de ONGs estruturadas ligadas à agricultura familiar faz com que este debate seja intenso no Brasil, e

resulte em uma opção diferenciada para a normalização nacional, que permite a formação de redes de credibilidade que vão além da usual forma de organização das certificadoras internacionais.

### **c) Aspectos ético-ideológicos prévios**

A discussão envolvendo a certificação de produtos orgânicos é fruto do histórico das entidades envolvidas e do grau de confronto com o sistema de mercado existente. De modo geral, as ONGs socioambientalistas defendem as redes de geração de credibilidade como uma opção aceitável para um mecanismo ao qual, *a priori*, são contra: a certificação.

Estas ONGs, historicamente, definiram que a rotulagem deveria recair sobre os produtos que utilizam agroquímicos, pois envolve custos e seria mais educativo punir aqueles que geram poluição. São favoráveis, assim, ao “rótulo vermelho” e não ao “rótulo verde”. Todavia, as exigências do mercado e a necessidade governamental de elaborar normas técnicas forçaram a mudança de sua postura inicial (mas não suas convicções) para uma posição intermediária ou alternativa: um novo sistema de certificação (a chamada certificação participativa), no qual entidades com respeitabilidade na assistência técnica a produtores orgânicos pudessem participar, e no qual os produtores e consumidores, organizados em grupos, fossem partes integrantes do processo, de preferência sem custos para o agricultor.

De outro lado (embora não antagônico), existem as certificadoras tradicionais que já atuavam no mercado internacional e que pressionaram pela definição de normas brasileiras oficiais. Estas organizações são vinculadas ao empresariado rural e aos produtores orgânicos com maior nível de organização e renda do que os assistidos pelas socioambientalistas. Defendem a total autonomia das certificadoras, sem vínculo assistencial com produtores certificados ou comerciantes. Sua prática é denominada “certificação por auditorias” e sua maior preocupação é defender o mercado contra “pseudo-orgânicos” e, por outro lado, garantir acesso diferenciado para a comercialização de produtos de agricultores orgânicos (incluindo outras correntes de agricultura de base ecológica).

As entrevistas realizadas indicam uma maior animosidade dos primeiros contra os segundos; ou seja, os socioambientalistas fazem uma crítica mais forte ao sistema de auditorias, enquanto que os certificadores por auditoria não demonstraram críticas às redes de geração de credibilidade, compreendendo-as como complementares, e atuando em outros níveis de produção e organização.

Há uma explicação para a crítica dos socioambientalistas: a existência de diferenças ético-ideológicas prévias à discussão da própria certificação. Estas divergências ficaram claras na maioria das entrevistas com organizações contrárias à certificação, quando levantaram aspectos que extrapolavam a certificação em si para justificar sua posição, tais como: a certificação por auditoria é voltada para o mercado externo e eles são contrários à exportação dos melhores produtos alimentares de um país pobre e com problemas de fome, para países ricos com sistema de saúde pública eficiente; o técnico (auditor) tem maior credibilidade externa que o agricultor, o que é contrário às metodologias participativas com que estas organizações operam; consideram o processo de auditorias como algo intervencionista e autoritário, baseado em critérios definidos por instituições internacionais; o processo de certificação agrega custos ao produto orgânico, reduzindo o acesso dos pobres ao alimento mais saudável; e são contrários aos sistemas de comercialização da sociedade industrial de mercado, baseados em mercados regionais (supermercados) e internacionais, pois o trabalho destas organizações está apoiado em sistemas de comercialização solidária e feiras livres.

A análise destas informações indica que as percepções diferentes partem de aspectos éticos e ideológicos prévios à questão do método. Esta lógica é a mesma do debate sobre o mérito da certificação, que não foi completamente superado; ou seja, a idéia das redes surgiu porque não foi possível manter um mercado diferenciado para orgânicos sem o uso deste instrumento.

Mas, porque as certificadoras por auditorias não fazem críticas ao sistema de redes de geração de credibilidade? Provavelmente porque ainda não disputam mercados, pois atuam em níveis e segmentos diferentes. Mas também porque não têm a mesma percepção ideológica da questão. Centram seu foco na valorização e diferenciação do produto orgânico, na questão ambiental e na proteção do consumidor final.

## **6. Considerações finais**

Buscou-se mostrar neste trabalho que antes da regulamentação a certificação de produtos orgânicos baseava-se em duas sistemáticas paralelas: uma voltada para mercados locais e regionais, envolvendo relações de geração de confiança entre Organizações Não Governamentais (ONGs), produtores e consumidores, e outra alicerçada em sistemas de certificação internacionais, voltada também para o mercado externo, baseadas na auditoria externa. Demonstra-se

neste artigo que a normalização da certificação de produtos orgânicos preservou estas duas formas de certificação.

A normalização federal expressa a hegemonia das ONGs que atuam no setor de agricultura orgânica no Brasil, que não apenas monopolizaram o debate em torno da regulamentação do sistema de certificação a ser adotado, como também garantiram que este contivesse importantes e singulares características que atendem às suas demandas.

Este trabalho também mostrou que existe um dissenso entre as organizações que trabalham com a agricultura orgânica, seja quanto ao mérito da certificação seja quanto ao processo a ser utilizado por esta, que acabou por se explicitar durante a elaboração da norma. De um lado estão os que defendem o mérito da certificação e em geral são favoráveis ao processo de auditoria, e de outro os que são contrários a ela e defendem o processo de certificação participativa.

## 7. Referências Bibliográficas

- CARMO, M. S. Cadeia produtiva da agricultura orgânica. In: AMBROSANO, E. (org.). **Agricultura Ecológica**. Guaíba: Agropecuária, 1999.
- DECLARAÇÃO da I Conferência Internacional sobre Mercado Justo e Café Orgânico. **Revista agroecologia** Pg. 9 Jun
- MARCUZZO, S. F. Agricultura orgânica em expansão no Rio Grande do Sul. In: **Revista ECOS**. Porto Alegre: DMAE, n.14, março de 1999.
- DAROLT, Moacir Roberto. A comercialização de produtos orgânicos na Região Metropolitana de Curitiba, PR, In **Boletim AgroEcológico nº 10**, Editora Agroecológica Ltda, Botucatu, 1999.
- FGV avalia setor de orgânicos. **Jornal Correio do Povo**, pg. 14, de 13 de outubro de 2000.
- GARCIA, Isabel. Produção orgânica e mercado justo no Brasil e no mundo. In: **Revista Agroecologia**. Pg.8 Junho
- SOUZA, Marcelo Santos de. A comercialização de alimentos ecológicos: um estudo de caso sobre o sistema de comercialização da ARPA-SUL – Pelotas, RS. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural)-Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2001.
- VIGLIO, E. Produtores orgânicos: ambientalmente prósperos. In: **Revista Agroanalysis**. Rio de Janeiro, FGV, janeiro de 1999.
- VIGLIO, E. Produtos Orgânicos: Uma Tendência Para o Futuro. In: **Revista Agroanalysis**. Rio de Janeiro, FGV, dezembro de 1996.