

# A construção de um regime de qualidade no mercado brasileiro de produtos orgânicos

**Djalma Eudes dos Santos<sup>1</sup>**

**Silvio Salej Higgins<sup>2</sup>**

## Resumo

O consumo de produtos orgânicos no Brasil vem adquirindo visibilidade e, mais recentemente, passa também a contar com uma legislação abrangente no que se refere à inclusão e reconhecimento de outras formas de produzir como, por exemplo, além da produção orgânica, a agroecológica e a extrativista. Neste espectro, a perspectiva da qualidade alimentar, que norteia a produção, distribuição e consumo, vem a ser um elemento-chave para a consolidação do mercado e preservação de suas características enquanto um modo de produzir diferenciado. Este artigo explana como se deu a construção e imposição de padrões de qualidade para os produtos orgânicos no Brasil por meio da institucionalização de uma concepção de controle, desenhada com a participação do Estado, que visa equacionar um problema de estabilidade para o mercado desses produtos. A pesquisa aqui apresentada explora os contornos da construção dessa concepção de controle, caracterizando seus participantes, explicitando seus principais discursos e formas de engajamento.

**Palavras-chave:** Regime de qualidade. Concepção de controle. Produtos orgânicos

## I Introdução

O consumo de produtos orgânicos no Brasil vem adquirindo visibilidade e, mais recentemente, passa também a contar com uma legislação abrangente no que se refere à inclusão e reconhecimento de outras formas de produzir como, por exemplo, além da produção orgânica, a agroecológica e a extrativista. Relacionado com isso, podemos indicar três grandes movimentos que contribuem para a consolidação e desenvolvimento deste mercado: i) a inserção

---

1 *Doutor em Sociologia (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG). Professor na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. E-mail: djalma@pbh.gov.br*

2 *Doutor em Sociologia (Université de Paris-Dauphine - Universidade Feder de Santa Catarina (Brasil). Professor no Departamento de Sociologia (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG). E-mail: sisahi@yahoo.com*

num tipo de mercado com múltiplas possibilidades apoiadas na venda direta nas feiras, ou na venda de produtos certificados em lojas especializadas, supermercados, hotéis e restaurantes; ii) sua imediata identificação com um estilo de vida que inclui hábitos saudáveis de alimentação; iii) e o controle das ações a montante e a jusante através de normas construídas a partir de intensos conflitos político-culturais. Neste espectro, a perspectiva da qualidade alimentar, que norteia a produção, distribuição e consumo, vem a ser um elemento-chave para a consolidação do mercado e preservação de suas características enquanto um modo de produzir diferenciado.

Como será aqui esmiuçado, a imposição de padrões de qualidade para os produtos orgânicos no Brasil, como ocorreu em outras partes do mundo, seguiu um processo de institucionalização de uma concepção de controle desenhada com a participação do Estado, conforme amplamente explorado pela nova sociologia econômica (FLIGSTEIN, 2001; MAZON, 2009). No início, a necessidade de definir exatamente o que é o produto orgânico, colocado em oposição aos produtos tipificados como convencionais, levou a uma síntese dos modos similares de produzir que respeitavam os mesmos princípios de manejo do solo e de cultivo e que eram corriqueiramente nomeados de natural, biológico, biodinâmico, permacultural, dentre outros. Agrupadas nestas formas de produção que, basicamente, dispensavam o uso de agroquímicos e atrelavam o produto a uma noção de saúde humana e ambiental, havia, desde meados dos anos 1980, duas concepções de controle em confronto buscando regulação para o mercado. Pleiteando padrões públicos tem-se a concepção proposta pelos defensores da agroecologia, invocada como uma identidade coletiva dos movimentos sociais rurais e que buscava garantir a organização social no meio rural (ALTIERI, 2012; ALTIERI; NICHOLLS, 2013; GLIESMAN, 2002; GUZMÁN, 2002); pleiteando padrões privados, têm-se os pequenos e grandes produtores de orgânicos não vinculados aos movimentos sociais, orientados pelo crescimento da demanda para os seus produtos. Assim, a primeira concepção de controle apresenta um foco muito preciso no produtor (sua autonomia e organização social local enquanto parte de um movimento social), enquanto a segunda tem como alvo o mercado (seus limites legais, padrões de qualidade e mecanismos de distribuição para o consumo). Em ambos os casos, a rentabilidade é subjacente, mesmo que percebida de modo distinto, seja como uma forma de soberania e emancipação

pelos pequenos produtores e movimentos sociais (soberania econômica), seja como um mecanismo empresarial (participação eficiente no mercado).

Como consequência deste processo, atualmente podemos falar da vigência de uma concepção de controle dominante que busca integrar estas duas perspectivas. Argumentando a partir de Fligstein (2001, 2007), temos um histórico de processos políticos e de embates culturais que vieram a dar forma ao atual mercado operacionalizado por meio de um *standard* de qualidade. A pesquisa aqui apresentada explora os contornos da construção destes padrões aplicados ao problema de estabilização de um mercado de qualidade, o que é feito, especificamente, a partir da análise do embate entre as concepções que deram forma ao marco regulatório do mercado de alimentos orgânicos no Brasil. A meta é, portanto, caracterizar seus participantes, explicitando seus principais recursos de engajamento, quem são os atores-chave e por meio de quais visões de mundo coordenam as ações.

O presente trabalho possui a seguinte linha expositiva: na seção 1, traçamos um panorama da sociologia econômica destacando, especialmente, como a chamada nova sociologia econômica (NSE) se propõe superar o debate focado apenas nas formas de participação dos atores na esfera econômica. Ao inserir na discussão as conexões e laços que estes atores desenvolvem nos mercados reais, as estruturas sociais, valores e visões de mundo assumem lugar de destaque e são entendidos como componentes das disputas políticas para a criação e controle das instituições. Na seção 2, delineamos nosso problema de pesquisa, trazendo à luz elementos que nos permitam lidar como a questão de como foi construído o marco legal para o mercado de alimentos orgânicos no Brasil e quais mecanismos institucionais lhes dão sustentação. A seção 3 traz um detalhamento descritivo dos processos políticos que culminaram na construção de um marco de qualidade e dos seus mecanismos de certificação para o setor de alimentos orgânicos, passando pelo debate em torno da construção de uma conceituação do produto orgânico. Esta seção explicita os principais recursos de engajamento, quem são os atores-chave e por meio de quais visões de mundo coordenam as ações – e como chegam a um consenso sobre uma concepção de qualidade que vai dar forma ao regime de controle. A seção 4 apresenta, por fim, as principais conclusões e implicações desta pesquisa.

## **2 O mercado na perspectiva da sociologia econômica**

A sociologia econômica, numa formulação geral, é entendida como a abordagem sociológica, com seus métodos e conceitos, sobre os fenômenos econômicos (SMELSER & SWEDBERG, 2005). Por isso, uma parte importante do seu empenho analítico tem como foco as estruturas relacionais e instituições sociais que estão na base da atividade econômica e que de alguma forma exercem influência sobre essa atividade ou são por ela influenciadas. Neste sentido, a sociologia econômica pode ser vista como o estudo da organização social dos fenômenos econômicos e, mais especificamente, daqueles que se referem à produção, distribuição e consumo. Estes fenômenos podem ser observados em vários níveis de análise envolvendo indivíduos, grupos, organizações, redes e mercados.

Numa definição mais específica, a sociologia econômica considera que a atividade econômica é uma dimensão da vida social, isto é, o fato econômico é um fato social (STEINER, 2005).<sup>3</sup> O papel da sociologia seria, portanto, interpretar como os atores lidam neste campo econômico e por meio dele desenvolvem interações; como as estruturas sociais criam instituições (dentre outras, os valores, as normas e as sanções) para dar sustentação à atividade social; e como as redes sociais dinamizam e estruturam as trocas (SWEDBERG, 2004; GRANOVETTER, 1985).

Outro modo de expressar este contato da sociologia com a atividade econômica consiste em assumir que todos os fenômenos econômicos são sociais por natureza e que estão enraizados no conjunto ou em parte da estrutura social (POLANYI, 1957; SWEDBERG, 2004). Estas estruturas estão plenamente presentes na vida do mercado, que é o centro de interesse – e, portanto, de encontro – da economia e da sociologia econômica.

A nova vertente norte-americana da sociologia econômica, nomeada de nova sociologia econômica (NSE), rejeita a possibilidade de tratar apenas daquilo que a análise econômica codifica como sendo da ordem “social”, diferenciando-a de uma ordem “econômica”. Seu foco é ampliado para captar todo e qualquer fenômeno econômico incluindo, em especial, aqueles relacionados

---

<sup>3</sup> *O fato social, em termos durkheimianos, se refere às maneiras de fazer, de pensar e de sentir, consistindo de ideias e representações estáveis que se impõem aos indivíduos como modos de agir (DURKHEIM, 2002).*

com o mercado. Granovetter (1985), um dos principais autores desta vertente, resume parte deste debate ao afirmar que, no mercado, “os atores não se comportam nem tomam decisões como átomos fora de um contexto social” (real, portanto) e nem “adotam de forma servil um roteiro escrito para eles pela interseção específica de categorias sociais que eles porventura ocupem” (1985, p. 487). Não se trata, pois, nem de privilegiar o esvaziamento da dimensão social nas análises (perspectiva subsocializada) e tampouco de um esforço por maximizar a importância das estruturas sociais (perspectiva sobressocializada), o que impõe um peso excessivo ao valor das normas e sanções. Nos dois casos, ambas negligenciam, em igual medida, o papel das estruturas transversais de relações, isto é, as relações sociais e suas singularidades que se desenvolvem ao longo do tempo e que têm papel diferencial nos contextos distintos de trocas, constituindo tipos diferenciados de mercados, como ocorre, por exemplo, na busca por um emprego no mercado de trabalho.

Para Granovetter, há dois conceitos fundamentais na composição do quadro analítico da NSE, os quais são igualmente caros à teoria econômica: ação e instituição. No entanto, diferentemente da perspectiva econômica (onde se tem a ação individual interessada e num quadro institucional dado), a ação é sempre e socialmente localizada e não pode ser explicada apenas pelos motivos individuais que possam tê-la ensejado. As instituições sociais são construídas para dar forma às estruturas sociais e são também criadas por elas, por isso não possuem uma forma definitiva, elas comportam uma dinâmica relacional que envolve tanto regras formais quanto informais.

O mercado, onde temos atores econômicos concretos desenvolvendo interações reais com parceiros ou competidores, com suas instituições construídas política e culturalmente, é visto, então, como um produto sociocultural fundamentado em relações de poder com efeitos sobre os sistemas de normas e de coordenação das ações. Assim, o estudo do mercado também traz as instituições para o centro da reflexão, contribuindo para desvendar o papel que desempenham na coordenação das relações mercantis, pois há regras e somente mediante estas é que se dão estas relações (STEINER, 2011; RAUD-MATTEDI, 2005).

## **2.1 O mercado como política**

Alguns autores mais recentes, dentre eles Fligstein (2001), buscam integrar elementos das múltiplas perspectivas teóricas sobre o mercado e que

se encontram, de alguma forma, no debate sobre as instituições. Com um olhar mais atento às estruturas de ação pelas quais os atores (individuais ou coletivos) constroem identidades, fazem coalizões, apresentam metas e visões sobre como deve ser o mercado ou uma firma, a sua abordagem pode ser caracterizada como político-cultural. Como uma forma de ir além da noção de imersão da economia na vida social, este autor recorre à metáfora do “mercado como política”, por considerar que a proposta recuperada por Granovetter sugere uma linha divisória abrupta entre o que é “econômico” e o que é “social” (SWEDBERG, 2004). Para isso, retoma a noção dos campos sociológicos desenvolvida por Bourdieu (2002) como uma forma de ampliar o leque de questões a serem consideradas. Para Fligstein, a perspectiva da NSE, para ser robusta, precisa superar a rotina de demonstração das deficiências encontradas no paradigma neoclássico e, naquilo que toca à interpretação do que acontece nos mercados reais, discutir como as estruturas sociais se tornam realidade e como e em torno de quais valores e visões de mundo os atores se mobilizam para cumprir as metas de estabilidade do mercado, ou ainda, como transformam as instituições diante de novos desafios.

Numa perspectiva de distanciamento em relação aos autores da economia neoinstitucional, como North e Williamson, que conferem pouca atenção aos embates que precedem a construção das instituições, o argumento de Fligstein pode ser reproduzido sinteticamente a partir de três ideias-força: os mercados podem ser analisados como campos de ação e, para tanto, se faz necessário definir as instituições requeridas para o seu funcionamento; como campos, as interações ocorrem não somente nos termos do poder representado pelos atores ou firmas dominantes (*incumbents*), mas também pelas lutas impulsionadas pelos atores com menos acesso aos recursos do campo – ou às diversas formas de capital (BOURDIEU, 2002) – e suas metas de transformação (*challengers*); o Estado deve também ser considerado como um ator importante uma vez que lida com os problemas mais diretos de coordenação dos processos de regulação do mercado.

Segundo Fligstein (2001), os mercados são campos que existem para a produção e venda de bens e serviços e, por isso, a principal meta do campo é desenvolver uma estrutura estável de trocas. Um mercado é estável quando se torna capaz de manter e reproduzir esta estrutura, ou seja, quando dominantes e desafiantes reproduzem suas posições por um determinado tempo



– o que se mostra em consonância com aquilo que White (1981, apud FLIGSTEIN, 2001) nomeou de “estrutura autorreprodutiva de papéis”.

A estabilidade configura-se como um tema relevante na análise de Fligstein, pois indica as condições em que as transações ocorrem – ou, no caso de fracasso destas, aponta quando o transacionar econômico se torna impossível –, bem como as perspectivas de continuarem ocorrendo. Num mercado estável encontramos um quadro de princípios gerais pactuados e estes princípios criam e governam as relações econômicas, isto é, perenizam em certo grau as estruturas sociais que moldam o mercado. Tais princípios são agrupados em tipos de regras que definem, em linhas gerais: os direitos de propriedade; as estruturas de governança do mercado; as regras de troca; e as concepções de controle (FLIGSTEIN, 2001). Por conseguinte, estas regras podem engendrar formas de leis, entendimentos ou práticas, tendo em vista tipos específicos de instabilidades a serem enfrentados.

Para Fligstein, a análise do mercado deve considerar essencialmente as relações de poder e controle entre os agentes. Mais do que pensar num quadro de atores movidos unicamente por interesses privados, abre-se uma possibilidade de análise que compreende a participação e o papel de atores com habilidade social (FLIGSTEIN, 2007), ou seja, capazes de interferir no curso das mudanças ao mobilizar a cooperação de outros. No curso deste artigo, discutimos mais a fundo este último tipo de regra geral: as concepções de controle.

### **3 As concepções de controle**

As concepções de controle são um conjunto de narrativas aceitas comumente por um grupo como orientação basilar de sua atividade. Uma concepção de controle é, simultaneamente, segundo Fligstein (2001), uma visão de mundo, que permite aos atores interpretar as ações dos outros, e um reflexo de como o mercado está estruturado. Ao buscarmos pela concepção de controle de um dado mercado, buscamos trazer à tona dados sobre o seu funcionamento, suas fronteiras e instituições, o contexto das relações de poder, bem como sobre a forma como foram construídas as regras.

O Estado tem papel relevante neste ponto, considerando que, por vezes, ou na maioria dos casos, é necessário prover regras e mecanismos institucionais para evitar que a disputa se torne predatória, principalmente nos casos

em que a sua expansão econômica começa a exigir parâmetros aceitáveis para a circulação dos bens e serviços, como ocorre nos mercados de produtos com qualidade específica. Em tais circunstâncias, o quadro normativo construído com a mediação de agentes públicos, busca formas significativas de estabilizar as relações – uma vez que a ausência de uma instância tutelar pode estimular uma parte do mercado à formação de nichos especializados em determinados bens e serviços, basicamente diferenciados por indicadores de qualidade privados, ao mesmo tempo em que promove a exclusão daqueles que não têm acesso aos mesmos recursos.

## 4 Problema de pesquisa

Neste artigo exploramos os mecanismos de regulação e controle para um mercado específico que, no caso dos alimentos orgânicos, tem a ver com a criação de um *standard* de qualidade. Para isso, levantamos uma questão sobre o modelo de construção política dos padrões de qualidade para o mercado de orgânicos: como foi construído o marco legal para o mercado de alimentos orgânicos no Brasil e quais mecanismos institucionais lhes dão sustentação?

Argumentando a partir de Fligstein (2001), temos que um mercado surge quando se impõe uma dada concepção de controle. No caso dos alimentos orgânicos, o que esta concepção aporta ao mercado é, essencialmente, uma qualidade específica, que tem relação com fatores como, dentre outros, um modo específico de produzir que é orientado por questões associadas à saúde do solo e pelas cosmovisões que estão no pano de fundo da ideia de orgânico enquanto uma forma de lidar com a saúde humana e com os problemas ambientais causados pela agricultura massiva (convencional).

Esse quadro de valores e visões entranhadas na construção da regulação faz com que o texto da norma possa ser visto como a expressão da história de um debate político que envolveu a participação de atores reais: com pessoas circulando dentro e fora do Brasil para treinamentos, cursos, formação e trocas de experiências; com movimentos sociais rurais empunhando suas bandeiras, expressando suas concepções de desenvolvimento rural sustentável, de valorização do produtor, de um sistema tradicional de produzir; com outros agentes buscando formas de resolver problemas de incerteza e apresentando metas para o desenvolvimento e ampliação do mercado; e com a entrada do Estado, exercendo o papel de mediação dos conflitos e também assumindo



responsabilidades no que toca à questão da estabilidade do mercado além da tutela da saúde e segurança alimentar dos consumidores.

#### 4.1 Metodologia: os instrumentos de campo

Esta pesquisa foi realizada a partir do uso de vários instrumentos de campo. Para o propósito deste artigo, selecionamos a parte referente aos métodos da etnografia, incluindo as observações exploratórias e entrevistas com atores-chave que atuaram na construção das normas; e uma abordagem historiográfica construída a partir da coleta de publicações sobre o assunto no Diário Oficial da União (DOU),<sup>4</sup> especificamente os atos referentes a leis, decretos, portarias e instruções normativas, perfazendo um intervalo de 23 anos (de janeiro de 1990 a dezembro de 2013).

Esta dupla abordagem permitiu explorar o tecido político da elaboração das normas para este mercado, bem como os conflitos manifestos pelos diferentes grupos. Para isso, argumentamos que a existência desse mercado de produtores necessariamente acompanha o movimento da regulação e seus legados político e teórico em torno dos temas da agroecologia e da definição do que vem a ser o produto orgânico.

Como instrumento complementar à análise etnográfica, realizamos entrevistas com representantes de movimentos de agroecologia que, no decorrer da pesquisa, participavam da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), por ser esta a atual responsável pela definição de normas e políticas para o setor.

Na apresentação dos dados históricos, foram selecionados 1.197 atos, os quais consideramos que são representativos do universo de temas relacionados com nossa pesquisa. Para isso, utilizamos uma metodologia de análise de conteúdo (BARDIN, 2009), que permitiu a transformação de cada publicação em unidades de análise sistemática (envolvendo o conteúdo propriamente dito), qualitativa (a classificação de cada conteúdo no contexto da pesquisa) e quantitativa (a frequência de ocorrências similares). Os dados foram organizados de acordo com as dimensões e variáveis descritas no Quadro 1:

---

4 Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>> (vários acessos em várias datas).

### Quadro I – Descrição das dimensões e variáveis referentes aos atos publicados no DOU, no período entre 01/01/1990 a 31/12/2013

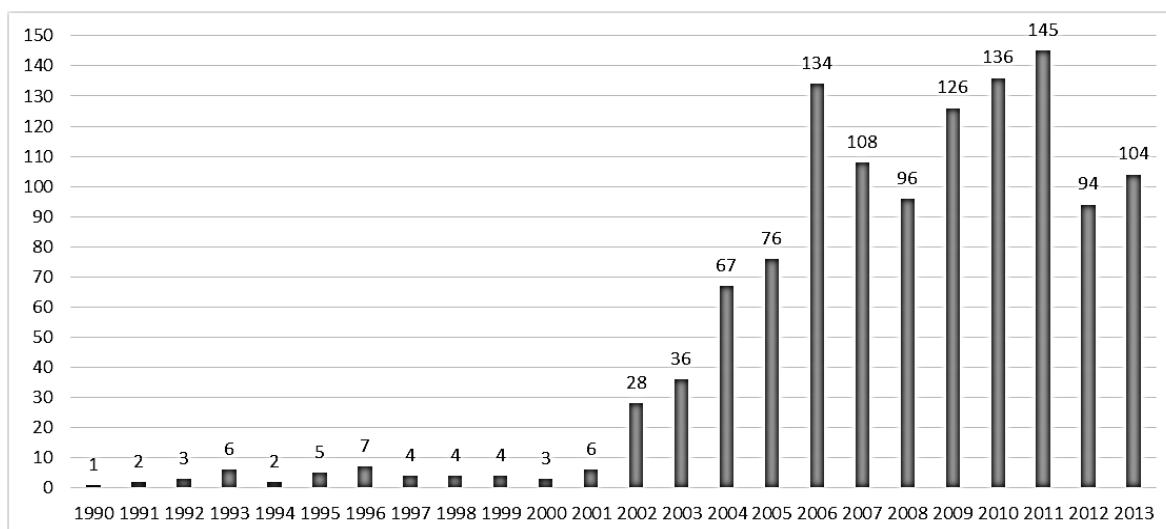
| Dimensões           | Variáveis  | Descritores  |
|---------------------|--|--|
| • <b>Legislação</b> | Leis, decretos, portarias, instruções normativas e normas de execução.   | Agregado de publicações referentes ao tema da agroecologia e produção orgânica.  |
| • <b>Convênios</b>  | Apoio a ONGs, programas e projetos agroecológicos; Financiamentos; Patrocínios; Pesquisa e extensão.   | Atos referentes aos convênios com transferência de recursos para: pesquisas, organizações civis, escolas técnicas e universidades; chamadas de projetos; patrocínios.  |
| • <b>Formação</b>   | Quadros técnicos; Pós-doutorado; Doutorado; Mestrado; Graduação; Palestras; Professor visitante; Concursos; Criação de cursos; Alteração curricular; Cooperação. | Autorizações de saída do País; concursos para professor nas Universidades Federais e Institutos Federais de Educação; concursos para pesquisadores nos órgãos Federais; alterações de grades curriculares com a inclusão da disciplina Agroecologia; criação, autorização e avaliação de cursos de Agroecologia. |

Fonte: elaboração própria, com base nos dados disponíveis em Agroeco-DOU2013.5

## 5 A construção política do *standard* de qualidade e seus mecanismos de certificação

Os temas da agroecologia e os correlatos “agricultura alternativa, agricultura orgânica, agricultura natural” etc., têm um notável crescimento no âmbito das publicações governamentais a partir do ano 2002, coincidindo com o período final dos debates para a elaboração da futura Lei 10.831/2003 (“*que dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências*”). A Figura 1 indica essa variação:

5 Para uniformizar as remissões à base de dados desta pesquisa, a mesma foi nomeada de Agroeco-DOU2013.



**Figura 1** – Frequência de atos do Governo Federal relacionados com agroecologia, agricultura alternativa, agricultura orgânica, agricultura natural.

*Fonte: Agroeco-DOU2013.*

As frequências expostas na Figura 1 retratam um crescimento expressivo do número de atos a partir do ano de 2002. Há uma estreita relação entre este crescimento e o momento que marca a aprovação da lei específica para o mercado de produção e consumo de orgânicos no Brasil, a Lei 10.831/2003.

Portanto, para a reconstituição de parte da história da regulamentação deste mercado no Brasil, definimos uma periodização que aborda três momentos-chave:

3.1) Primeira fase: anterior à publicação da Lei 10.831/2003 (1990-2002);

3.2) Segunda fase: regulamentação e implementação da Lei 10.831/2003 (2003-2012);

3.3) Terceira fase: construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instalada a partir de agosto de 2012.

## 5.1 Primeira fase: conflitos e tensões entre duas concepções de controle

Esta primeira fase condensa informações do período no qual ainda está em andamento a definição do conceito de agricultura orgânica. Na prática, isso vinha se tornando urgente e necessário devido à existência de vários

processos de cultivo semelhantes, porém, originados em concepções econômicas e visões de mundo bastante distintas (MEDAETS; FONSECA, 2005). Em primeiro lugar, a adoção de um conceito unificado aumentaria a possibilidade de definir o padrão de qualidade e, em segundo lugar, na década de 1990, houve um aumento importante dos modelos de mercado denominados de “alternativos” impulsionados por organizações da sociedade civil e outros movimentos sociais rurais, operando principalmente em pequenas feiras, sedes de ONGs e associações, ou na venda direta (FONSECA et al., 2009). Naquele período tem início também o aumento da demanda por estes produtos nos supermercados, mesmo que ainda num cenário de incerteza sobre os parâmetros de qualidade e certificação.

Por outras palavras, esta fase foi marcada pelo intenso conflito entre duas concepções de controle basicamente orientadas, uma pela demanda emergente por padrões de qualidade e modelos de certificação, outra, por demandas difusas de pequenos produtores e aqueles da agricultura familiar – o que inclui, dentre outras condições, o estabelecimento de mecanismos geradores de autonomia do produtor nos processos de divisão do trabalho. Como vimos, a primeira tem um enfoque muito preciso no mercado, isto é, na necessidade de instituições que venham impor as regras do jogo. A segunda, por sua vez, amplia o leque para uma abordagem mais direta de questões que são traduzidas pelas franjas conceituais de soberania alimentar, soberania econômica e soberania energética, afetando, mais significativamente, o espaço social do produtor.

Em síntese, naquela década iniciaram-se as primeiras mobilizações que trouxeram à tona os seguintes atores: i) os movimentos que começavam a abandonar a referência na “agricultura alternativa” e a se unificar em torno da “agroecologia” como identidade política,<sup>6</sup> o que, estrategicamente, permitia ampliar o leque das forças; ii) as empresas certificadoras, um setor que começava a se organizar para atender ao crescimento da demanda; iii) os países potencialmente importadores dos produtos orgânicos e, em consequência, de suas empresas certificadoras ou possíveis compradoras; iv) a burocracia estatal,

---

<sup>6</sup> Esta identificação como “alternativos” os colocava numa condição política difusa, uma vez que a alternatividade se referia às múltiplas formas de produção que divergiam da forma convencional, patronal, mecanizada etc. Ao desvincular-se dessa identificação, estes movimentos buscam, ao mesmo tempo, agregar-se em torno de uma identidade política que melhore a condição de entrada no quadro das disputas por normas e padrões.

desafiada a entrar no debate e assumir o papel de coordenação política das forças que irão atuar na construção das normas para o setor (MEDAETS; FONSECA, 2005).

Estes atores evidenciavam suas tensões e expectativas especialmente naquilo que se referia à definição do que é uma produção orgânica e, em consequência, do que define a qualidade do produto.

Neste aspecto, e embora com fins diferentes, percebe-se também os primeiros sinais de encontro entre as duas demandas, dado que ambas preservam os mesmos princípios conceituais sobre a qualidade e divergem quanto aos meios para garantir a qualidade e para a oferta dos produtos.

A primeira concepção de controle buscava um modelo de normalização que pudesse colocar a produção brasileira num patamar de qualidade semelhante ao dos países que adotavam referências internacionais de qualidade, em geral: as normas da *International Organization for Standardization* (ISO),<sup>7</sup> que apresenta definições gerais de qualidade e das formas de auditoria; combinadas com as metas da *International Federation of Organic Agriculture Movements* (Ifoam), que permite integrar as normas ISO à produção orgânica e aos sistemas de certificação; e os parâmetros do *Codex Alimentarius* (FAO/ONU), que aponta diretrizes para os governos abordarem as questões de saúde e segurança alimentar dos consumidores.

A segunda concepção de controle, pontuada pelos movimentos agroecológicos e outras entidades ligadas de alguma forma aos temas do meio ambiente, da agricultura e da alimentação, reivindicava o reconhecimento de outros mecanismos de garantia da qualidade que, do mesmo modo que a certificação padronizada, podiam operar dentro de um *standard*, porém, com custos mais acessíveis aos pequenos agricultores, indígenas, quilombolas e extrativistas. Em geral, estes movimentos consideravam que os sistemas de certificação remunerada, como modelo de gestão da qualidade eram úteis e poderiam contribuir para o desenvolvimento dos padrões brasileiros, aproximando-os dos

---

7 A série ISO 9000 refere-se aos padrões para o gerenciamento dos sistemas de qualidade, a série 14000 à gestão ambiental. Segundo Farina (2002), na realidade a norma que mais incide sobre a questão dos orgânicos é a ISO 65, que fornece diretrizes para a gestão de qualquer sistema de certificação. Em 2005 foi criada a norma ISO 22000 versando na área de segurança alimentar (Fonte: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22000:ed-1:v1:en> – última consulta em 03 de fev. de 2015).

parâmetros internacionais. No entanto, devido aos custos, poderiam se tornar instrumentos de concentração de renda, uma vez que o setor poderia avançar para um patamar de qualidade altamente técnico, mas, ao mesmo tempo, altamente excludente em relação aos produtores menos capitalizados. Como solução, as experiências de “garantia participativa”, desenvolvidas por movimentos sociais, passaram a ser defendidas como um procedimento igualmente eficiente e que, portanto, precisariam ser reconhecidas e amparadas pela legislação.

## **5.2 A construção de um conceito de agricultura orgânica**

Neste ambiente diversificado, os textos legais também refletiam a ausência de um conceito do que seria precisamente uma produção orgânica, nomeando estas práticas indistintamente como “agricultura ecológica”, “alternativa”, “natural” ou “agroecológica”, conforme a linguagem observada em várias publicações oficiais daquele período. Ao mesmo tempo, esta sequência de publicações indica a entrada do Governo Federal no assunto, mesmo que ainda de forma desarticulada e, por vezes, ambígua. Num primeiro momento, esse interesse se dá através de ações do Ministério do Meio Ambiente, em parte por causa da vinculação da agroecologia com as questões ambientais, especialmente em relação à promoção de uma agricultura sustentável. A partir de 1993, a temática começa a chegar ao Ministério da Agricultura sob a perspectiva de desenvolvimento agrário sustentável.

Neste período, entre 1990 e 2002, visando embasamento para a construção das normas, são realizados os primeiros levantamentos de experiências de produção orgânica no Distrito Federal e outros nove estados (não mencionados nas publicações). Estes levantamentos são feitos mediante convênios do governo com organizações civis com histórico de inserção no assunto. Os resultados apontaram para a necessidade de ampliar as formas de abordagem de pequenos produtores, propiciando convênios de formação e treinamento de produtores, indígenas e quilombolas, nas técnicas de agricultura orgânica – ainda nomeadas de natural ou ecológica. As duas principais entidades que celebraram convênios, tanto para o levantamento de experiências, quanto para a formação de agricultores, foram a Associação de Agricultura Ecológica do Distrito Federal (AGE/DF) e a Assessoria e Serviço a Projetos em Agricultura Alternativa (ASP-PTA/RJ).



Como desdobramento das demandas encaminhadas à esfera governamental, em agosto de 1994, o então Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária publicou a Portaria n.º 146/1994 que criou um grupo de trabalho no âmbito do governo para sistematizar as propostas encaminhadas à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA).

As universidades também começam a incorporar a temática, desenvolvendo cursos de extensão ou solicitando ao Ministério da Educação autorização para inserir a disciplina “Agroecologia” nos planos curriculares e abrindo concursos específicos para professores nesta disciplina. Alguns exemplos são: em 1994, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) abre edital para contratação de professor adjunto para a disciplina Agroecologia I e II; a Universidade Federal de Viçosa (MG) faz convênio com a “Associação das Escolas das Comunidades e Famílias Agrícolas da Bahia” (AECOFA), visando a “formação de profissionais das ciências agrárias sob o enfoque agroecológico”, em 1996; e em 1998 a Universidade Federal de Lavras (MG) realiza, através da Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FAEPE), um estudo multicaso no Norte e Noroeste de Minas Gerais, enfocando o desenvolvimento de experiências agroecológicas.

Neste mesmo período, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) amplia sua inserção no assunto, lançando editais para a contratação de pesquisadores em agroecologia. No ano de 1993, a unidade de pesquisas denominada Centro Nacional de Pesquisa de Biologia do Solo, localizada em Seropédica (RJ), é convertida na atual Embrapa Agrobiologia, com a constituição de um quadro de pesquisadores na área de produção orgânica.<sup>8</sup>

Essa movimentação dos atores da sociedade civil, governo e academia, resultou em medidas práticas para adequar e monitorar as ações do mercado de orgânicos. Em setembro de 1994 foi criado o Comitê Nacional de Produtos Orgânicos (CNPORG), pela Portaria MA n.º 190/1994, com a participação de representantes dos ministérios relacionados com o tema, da Embrapa e universidades (MEDAETS; FONSECA, 2005). Conforme Medaets e Fonseca (2005), os representantes das organizações civis estavam filiados à Associação de Agricultura Orgânica (AAO-SP); à Associação de Agricultores Biológicos

---

8 *Histórico disponível em: <[www.cnpab.embrapa.br/aunidade/historico](http://www.cnpab.embrapa.br/aunidade/historico)>.*

(ABIO-RJ); à AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia (RJ); à Cooperativa Ecológica Coolmeia (RS); e ao Instituto Biodinâmico (IBD-SP), cobrindo a gama de produtores, certificadores e consumidores.

O CNPOrg tinha as seguintes atribuições: propor as estratégias para a certificação de produtos agropecuários orgânicos em todo o território nacional; elaborar estudos para a implantação de um registro nacional de instituições certificadoras e propor os requisitos necessários para o respectivo credenciamento; propor a elaboração e forma de manutenção de um cadastro nacional dos produtores rurais e agroindustriais de produtos orgânicos.

Segundo Medaets e Fonseca (2005), este comitê não alcançou de imediato um consenso, pois os debates não evoluíram,

(i) quanto ao mérito da certificação – se era necessário ou mesmo conveniente ter uma regulamentação para a certificação de produtos orgânicos; e (ii) quanto ao modelo de certificação – que incluía definir quem deveria ser os [organismos certificadores – OCs] e qual o processo de certificação a ser adotado. (MEDAETS; FONSECA, 2005, p. 45).

Um dos primeiros resultados efetivos do trabalho do CNPOrg foi o lançamento de uma consulta pública que resultou na primeira norma para o setor de produção orgânica: a Instrução Normativa (IN) n. 007/1999, publicada pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. Referenciada no amplo conhecimento desenvolvido no âmbito internacional e nas reivindicações das entidades brasileiras, esta instrução normativa enuncia, no caput do seu Artigo 1º:

*Considerando a crescente demanda de produtos obtidos por sistema ecológico, biológico, biodinâmico e agroecológico, a exigência de mercado para os produtos naturais e o significativo aporte de sugestões nacionais e internacionais decorrentes de consulta pública sobre a matéria [...], resolve: estabelecer as normas de produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e de certificação da qualidade para os produtos orgânicos de origem vegetal e animal (IN n. 007/1999 – itálicos nossos).*

Para instrumentalizar conceitualmente esta IN, a produção orgânica passa a ser definida como todo aquele sistema que adota tecnologias que não agridam o meio ambiente e que otimizem “o uso de recursos naturais e socioeconômicos, respeitando a integridade cultural e tendo por objetivo a autossustentação no tempo e no espaço, a maximização dos benefícios sociais”.

Em termos técnicos, a produção deve ser fundamentada no uso de fontes renováveis de energia, na 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” (IN n. 007/1999).

Três observações são aqui importantes. Primeiro, ainda não há um consenso acerca do que vem a ser propriamente um produto orgânico e tampouco a agroecologia, sendo esta vista pelos movimentos do campo como componente de uma identidade política e pelos centros de pesquisa e universidades, mais comumente, como um sistema de produção orgânica que integra conhecimentos da ecologia na agricultura tradicional de pequena escala (GLIESSMAN, 2002). Segundo, a introdução dos termos “agrotóxicos” e “transgênicos” constitui um marco nas reivindicações dos movimentos sociais,<sup>9</sup> posto que se tratava de uma pauta articulada por uma rede de movimentos que se opunham ao emprego de insumos químicos e sementes geneticamente modificadas na agricultura. Um exemplo dessa articulação foi o movimento que se formou, no final da década de 1990, em torno da campanha “Por um Brasil Livre dos Transgênicos” (SANTOS, 2009). Terceiro, embora tenha contemplado parte das reivindicações dos movimentos sociais, o texto não menciona as políticas de fomento à agricultura familiar, a principal pauta dos movimentos de agroecologia. Por tal razão, estes movimentos consideraram que esta norma atendia apenas ao setor mais capitalizado da agricultura, tendo como argumento a seu favor o próprio texto que, no seu inciso 6º, define que o controle da qualidade orgânica será exercido exclusivamente por instituições certificadoras credenciadas junto ao Colegiado Nacional de Produção Orgânica (CNPOrg), sendo, portanto, uma atividade remunerada.

As tensões e conflitos deste período de construção dos primeiros regulamentos são mencionados num projeto de consultoria contratado pelo CNPq (processo institucional: 52.0874/01-3), no ano de 2001 com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de normas, processos de certificação e programas

---

9 Estes termos, no entanto, foram definidos em lei no ano de 1989, pela Lei n.º 7.802 de 11/07/89. Fonte: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm)>.

de acreditação de certificadoras de produtos orgânicos oriundos da agricultura familiar para comercialização no mercado interno e externo.<sup>10</sup>

Em essência, este estudo constata que, dentre outras coisas: (i) alguns processos de certificação estão em desacordo com as normas internacionais; (ii) os altos custos e a complexidade da certificação dificultam sua adoção pelos agricultores; (iii) o desconhecimento das normas e dos processos de certificação para produtos orgânicos em toda a cadeia produtiva; (iv) há diferenças entre as concepções que buscam certificação orgânica (e.g., agroambiental, comércio justo, solidário); (v) não existe clareza dos mecanismos usados pelas ONGs quanto à escolha da representatividade para as esferas decisórias sobre normas, gerando reclamações de seus pares; (vi) não há documentos em linguagem acessível aos agricultores familiares; (vii) a ausência de uma legislação está permitindo a banalização do termo “orgânico” nos rótulos dos produtos (MEDAETS; FONSECA, 2005, p. 49-50).

A partir deste estudo, Guivant (et al., 2003) aponta alguns focos de tensão entre associações de produtores, ONGs, certificadoras e pesquisadores. Segundo este relato, os argumentos contrários a este processo de regulamentação, focados apenas na certificação, ressaltavam o risco de elitização do consumo dos produtos orgânicos, com a conseqüente elevação dos preços. Por outro lado, os argumentos favoráveis, isto é, aqueles que expressavam as vantagens da expansão do mercado, indicavam a inevitabilidade de entrar nas redes de varejo principalmente nos grandes centros urbanos sem que, com isso, fosse preciso renunciar aos princípios e valores que orientam a produção (GUIVANT et al., 2003).

De certo modo, o dilema antes instalado na esfera da produção se estende para o espaço da comercialização, atestando uma situação na qual as distintas visões sobre as modalidades de oferta condicionam a escala de produção, acentuando o alerta para as condições de trabalho no campo. Neste período, portanto, podemos perceber um conflito cultural intenso. Pouco ainda se conhece as nuances do mercado e há pouca informação aos consumidores. Além

---

<sup>10</sup> Não foi localizado o relatório final deste trabalho. Utilizamos como referência os comentários paralelos feitos por Medaets e Fonseca (2005) e por Guivant (et al., 2003), este, em formato digital: “Os Supermercados e o Consumo de Frutas, Legumes, Verduras, (FLV) Orgânicos Certificados”, disponível neste endereço: <[www.planetaorganico.com.br](http://www.planetaorganico.com.br)>.

disso, a própria necessidade de certificação passa a ser questionada, o que põe às claras outro dilema, o duplo risco, primeiro de o mercado banalizar o produto orgânico ao construir seus próprios critérios de qualificação e rotulagem ou, segundo, de elitizar o consumo a partir da comercialização nos supermercados e lojas especializadas.

Nos termos de Fligstein (2001; 2007), podemos entender que esta primeira fase constitui o momento da emergência do mercado. Temos um quadro complexo de debates em torno da definição do que é um produto orgânico e, por consequência, de um *standard* de qualidade. Neste ponto, as posições dos atores vão se tornando mais claras entre os dominantes (*incumbentes*) e os desafiantes (*challengers*). A definição do que vem a ser um produto orgânico assume, assim, a dianteira na definição da qualidade e, ao mesmo tempo, de um regime de controle capaz de estabilizar as tensões. Em linhas gerais, isto será alcançado na segunda fase, a partir da publicação da Lei 10.831/2003.

### 5.3 Segunda fase: a definição da qualidade e estabelecimento de um regime de controle

Na primeira fase, ainda não há uma definição da qualidade e do regime de controle e sim uma luta pelo controle do que viria a ser o futuro regime. A qualidade, neste caso, possui nuances que, naquele primeiro momento, dificultavam o consenso, quais sejam, dentre outras: a diferenciação do produto em relação àqueles da agricultura massiva, e que é dada pela forma de produzir; os instrumentos e mecanismos de garantia; as formas de vigilância e tutela dos processos de produção, distribuição e oferta; e as estratégias de informação ao consumidor.

A publicação da Lei 10.831/2003 constitui o marco deste período exatamente por consolidar uma noção de qualidade do produto orgânico e o respectivo *standard* – que aqui definimos como um regime de controle. A quantidade de documentos de regulamentação deste período, entre 2003 e 2012, atesta o nível crescente da participação social nos debates e construção política das normas e conceitos que embasam as políticas seguintes. São cerca de 54 documentos de normatização e de constituição de comissões, grupos de trabalho e conselhos (através de lei, decretos, portarias, instruções normativas e resoluções). Dentre estes, temos: a Lei 10.831/2003; 7 Decretos que visam estimular a produção orgânica; 25 Portarias criando grupos de trabalho

interministerial, sendo a mais significativa, a Portaria n. 158, de julho de 2004, pelo MAPA, que normatiza a Comissão Nacional de Produção Orgânica (CNPOrg) e as comissões estaduais (CPOrg-UF); 8 Instruções Normativas e 1 (uma) Norma de Execução sobre normas técnicas e mecanismos de controle para a garantia de qualidade orgânica; e 10 Resoluções sobre diversos assuntos referentes à produção orgânica, especialmente na área de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), promoção do abastecimento de base agroecológica e normatização da aquisição de alimentos orgânicos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

A partir de 2007, ano da regulamentação da Lei 10.831/2003, a parte referente à certificação e controle avança bastante e consolida as formas de garantia da qualidade definidas no *standard*. Temos um arcabouço normativo mais complexo e adequado à nova lei: a IN n. 054/2008 (cria as comissões da produção orgânica); a IN n. 064/2008 (regulamenta os sistemas orgânicos de produção animal e produção vegetal); a IN n. 017/2009 (trata do extrativismo orgânico); a IN n. 018/2009 (regulamento técnico para processamento, armazenamento e transporte de produtos orgânicos; e a IN n. 019/2009 (que regulamenta os mecanismos de controle e informação da qualidade orgânica). Com esse aparato de conhecimentos técnicos e pela mobilização política dos diversos atores, três mecanismos de garantia passam a ser aceitos formalmente. Além da certificação por auditoria externa, é adotado o sistema participativo cuja base é a certificação de coletivos de produtores como uma alternativa para os pequenos produtores que não podem arcar com os custos do sistema auditado individualmente. Para o caso da venda direta, a garantia poderá ser exercida por controle social, exercido por Organismos de Controle Social (OCS) devidamente cadastrados e autorizados pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA).

As duas primeiras formas de garantia, por envolver auditoria, são operacionalizadas pela concessão do direito de uso de um selo padronizado e, no caso da venda direta, por meio de um certificado de controle social, emitido pelo MAPA. A adoção de um selo padronizado, além de permitir a entrada dos produtos nas grandes redes de varejo, garante que qualquer produto que o apresente está dentro dos mesmos padrões de qualidade, independente da certificadora e do sistema de certificação. Este indica que o foco da qualidade orgânica é o processo de produção e não a certificadora que o avalia. Antes da



padronização, o selo de qualidade era produzido pela própria certificadora e isso acarretava problemas de informação ao consumidor e, ao mesmo tempo, uma tendência a reforçar as marcas destas certificadoras. Com o selo unificado, consolida-se a noção de sistema de produção orgânica, onde as certificadoras figuram como parceiras do sistema e não como definidoras dos processos.

O novo regime de controle, como visto, promove estabilidade ao mercado, porém, não soluciona outros conflitos que continuam a existir entre dominantes e desafiantes, com suas respectivas ideologias, seus *status* reconhecidos – que pode ser explicitado pelas diversas formas de capital, para dizê-lo nos termos de Bourdieu – e suas visões sobre o que é um produto saudável, ideia esta, componente essencial da noção de qualidade alimentar. Os pontos de tensão mudam e agora os movimentos de agroecologia passam a pleitear mais espaço para a agricultura familiar e a adaptação das normas para este segmento, não no sentido de burlar as definições legais, mas em relação à “burocracia” (documentação, registros e etc.) que exige as mesmas condições tanto para o grande produtor, quanto para o pequeno, conforme afirmou uma entrevistada, representante da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes-RJ): “A agricultura familiar precisa de um tempo para se ajustar e precisa de incentivos para isso... A gente defende que as normas sejam adaptadas à realidade do agricultor familiar que geralmente apresenta dificuldade até para organizar a documentação exigida” (GE, 24/01/201).

Em relação com o período anterior, a Lei 10.831/2003 mantém um esforço de unificação da nomenclatura, prevalecendo a denominação de “agricultura orgânica” para referir-se a todo modelo de prática agrícola que adota medidas semelhantes no manejo do solo. Assim, a denominação de “orgânico” substitui no corpo da lei os vários sistemas produtivos particulares, a saber, conforme o Art. 1, §. 2.º: [os modos então denominados de] “ecológico, biodinâmico, natural, regenerativo, biológico, agroecológico, permacultura e outros que atendam os princípios estabelecidos por esta Lei” (Lei 10.831/2003).

O termo “agroecologia”, que ainda não aparece na Lei 10.831/2003, será acrescentado em atos posteriores. Até a publicação desta lei, a agroecologia era entendida como um dentre outros sistemas de produção, o sistema agroecológico (conforme o § 2.º do Art. 1).

Nos bastidores dos debates, o quadro daqueles que defendem mais abertura na legislação se amplia e a luta pela agroecologia se torna uma aposta que inclui em suas pautas as questões relacionadas com a participação das mulheres na agricultura familiar, as questões relativas aos povos quilombolas, indígenas, extrativistas, assentados da reforma agrária, juventude rural etc. Podemos ver o crescimento dessas reivindicações a partir do aumento nas demandas por convênios com agências públicas visando a promoção de cursos (formação e treinamentos nas técnicas e no conhecimento agroecológico), patrocínios de congressos e outros eventos, financiamento de experiências produtivas e implantação de infraestrutura, dentre outros.

### *5.3.1 A mobilização social no período*

Podemos caracterizar o período posterior à publicação da Lei 10.831/2003, como um período de intensa mobilização dos movimentos sociais, universidades, entidades privadas e associações civis. Um aspecto importante a ser destacado se refere à constante articulação entre os diversos atores, promovendo atividades coletivas de formação e construção do conhecimento agroecológico. O que se tem de mais notável, no que se refere aos motivos e significados dessa mobilização, diz respeito à consolidação da agroecologia simultaneamente como uma disciplina acadêmica e como uma aposta dos movimentos sociais. Para um breve retrato, neste período ocorreram oito edições do “Congresso Brasileiro de Agroecologia”; quatro edições do “Congresso Latino-Americano de Agroecologia”; três edições do “Encontro Internacional de Agroecologia”, promovido pela Unesp; além de diversos seminários e encontros estaduais e regionais.

A partir de 2003, aumentou a demanda também por políticas sociais voltadas para a promoção e fortalecimento da agricultura familiar, percebida como uma forma de reforçar os mecanismos de desenvolvimento local de base sustentável, um dos eixos da agroecologia. Dentre tais políticas, os movimentos sociais reivindicam, segundo algumas entrevistas e documentos oficiais: redução gradual do uso de defensivos agrícola e transgênicos e uma linha de crédito específica para agroecologia, desvinculada do atual Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf.

Nas atas da reunião de instalação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) são mencionados, mais sinteticamente,

outros pontos importantes trazidos pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), que representa uma rede de movimentos de agroecologia:

- i) “promoção do acesso ao crédito com a identificação das medidas necessárias para atender sistemas de base agroecológica”;
- ii) “chamadas de ATER com enfoque na agroecologia e com participação da sociedade civil”;
- iii) “envolvimento mais forte da Embrapa”;
- iv) “plano de redução do uso de agrotóxicos”.<sup>11</sup>

Estas reivindicações apontam a necessidade de uma mudança estrutural no setor, sustentada por uma política específica e por um plano de ação a serem construídos com a ampliação da participação dos representantes da sociedade civil nas instâncias de decisão. Além dessas reivindicações, a percepção da lei é mais ou menos afinada entre os movimentos de agroecologia, conforme expressou um membro do Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá (Centro Sabiá):

Um dos elementos de extrema relevância e que carrega consigo uma carga ideológica muito forte é o fato da Lei e do Decreto definir regras para produção e proteção dos produtos orgânicos impondo-lhes condicionalidades em relação aos produtos convencionais e não o contrário (AH, 7 fev. 2014).

A principal crítica é quanto ao fato de que, com a nova legislação, fica a cargo de o produtor orgânico provar que seu produto é saudável quando, como afirmam, o ideal seria que o produtor convencional tivesse também que assumir responsabilidades pelos custos ambientais e sanitários decorrentes da sua forma de produzir. No fundo, esta crítica denuncia a inversão pela qual a produção convencional não necessita de rotulagens, cuidados, marcações, formas especiais de transportes, identificação, seguir regulamentações, pagar por auditorias etc.

Uma marca comum destes movimentos de agroecologia é a crítica que fazem ao capitalismo e seus mecanismos de coordenação no mercado. Assim,

---

<sup>11</sup> Fonte: documento obtido na Secretaria Geral da Presidência da República (jan. 2014). “Relatório da Reunião de Instalação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO” (2012).

a agroecologia é vista como uma forma de enfrentar essa questão pela ótica de um modelo que propõe autonomia e soberania do produtor em relação aos processos produtivos. Essa crítica é posta em outros termos pela secretária executiva do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE):

A gente tem vários casos de grupos de mulheres que têm tentado se enquadrar na legislação e não consegue, aí a gente percebe que elas não conseguem se enquadrar simplesmente porque a legislação não foi feita para a gente se enquadrar [...]. Uma legislação que é pensada para a grande indústria não pode ser pensada para a agricultura familiar... os grupos historicamente descapitalizados (MV, 25 jan. 2014).

## 5.4 Terceira fase: o lançamento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) a partir de agosto de 2012

O anúncio oficial de que seria elaborada uma política para o setor de agroecologia e orgânicos ocorreu no ano de 2011 durante a “Marcha das Margaridas” (em 17 de agosto), em Brasília. Em agosto de 2012, foi lançada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Dentre as finalidades da PNAPO estão, a construção de orientações e diretrizes para o setor, a definição de instrumentos de fomento e promoção da produção orgânica de base agroecológica, e definição das instâncias de gestão (PNAPO, 2012).

O Decreto n. 7.794/2012, que institui a PNAPO, orienta a coordenação das ações governamentais, considerando a constelação de ministérios e setores destes que tinham algum tipo de construção interna sobre o assunto e também o aumento das demandas encaminhadas pelas entidades civis. Para efetivar essa coordenação, dois mecanismos de gestão são criados: um para mobilizar a participação da sociedade civil, integrando-a com as diretrizes do governo – a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO); e outro para coordenar as ações internas do governo – a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Nota-se a inserção do termo “agroecologia” nos acrônimos que representam as políticas e instituições de gestão, não se fala mais apenas de “produção orgânica” e sim de “agroecologia e produção orgânica”.

Caracteristicamente, a CIAPO tem perfil mais técnico e, dentre suas funções, tem o papel de integrar as diversas ações e conhecimentos gerados em cada setor do governo e, ao mesmo tempo, mobilizar e organizar a participação dos governos locais. De modo diferente, a CNAPO apresenta um perfil mais político e é vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República. É uma comissão paritária, com 28 membros, 14 da sociedade civil e 14 dos ministérios e outros órgãos. Todos os membros têm mandato de dois anos.

São quatro os conceitos que sustentam a concepção do Decreto n. 7.794/2012: sociobiodiversidade; sistema orgânico de produção; produção de base agroecológica; e transição agroecológica. A sociobiodiversidade é definida em outro local como “a inter-relação entre a diversidade biológica e a diversidade de sistemas socioculturais”.<sup>13</sup> Sistema orgânico de produção e produção de base agroecológica são definidos pela Lei 10.831/2003, como visto antes; transição agroecológica é o processo de reversão da prática convencional para o manejo agroecológico e orgânico, tal como é definida por vários autores, dentre eles, Altieri (2012) e Guzmán (2002).

Dentre as estratégias a serem adotadas, destacamos aquelas que incidem diretamente na organização de atividades de ensino, pesquisa e extensão, envolvendo: a expansão da pesquisa e extensão de base agroecológica nas instituições de ensino; ampliar a participação da ATER; ampliar os núcleos e centros vocacionais de ensino; fortalecer o tema da agroecologia no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); abordar a agroecologia e produção orgânica nos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino; apoiar a formação profissional em agroecologia; promover e incentivar intercâmbios de experiências em agroecologia entre redes, organizações e movimentos Sul-Sul.<sup>14</sup>

Numa breve síntese deste tópico sobre as três fases de construção das normas para o mercado, temos: a construção do marco de qualidade a partir de uma história de embates no campo político-cultural; a adoção do termo “orgânico” como nomenclatura oficial para se referir aos produtos enquadrados no *standard* de qualidade; a consolidação de três instâncias e mecanismos de gestão, fiscalização e controle da qualidade; a consolidação de experiências

13 Portaria Interministerial n. 239/2009.

14 Cf. Brasil (2013). Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2013/07/PLANAPO-2013.pdf>>.

tradicionais (indígenas, extrativistas, ribeirinhas e outras) no escopo da produção orgânica; a consideração da agroecologia como a construção teórica que conforma o pano de fundo da legislação.

## 6 Conclusões

Este artigo examinou aspectos da construção política de um *standard* de qualidade, o qual foi aqui apresentado como componente fundamental de uma concepção de controle dominante. A nosso ver, o principal alcance da tensão entre concepções de controle, ainda no momento inicial do mercado de orgânicos, foi a construção de um sistema de normas para coordenar as ações a montante e a jusante na cadeia produtiva, posto que o mercado mostrava um forte crescimento e almejava essa definição de critérios de diferenciação.

Como constatado, essa construção se deu num ambiente de disputas, aqui caracterizado pela disputa entre duas concepções: uma atrelada às expectativas dos produtores; e outra que buscava equacionar entraves surgidos no âmbito da comercialização. Uma vez que a forma de produzir impacta de algum modo a forma de comercializar (e vice-versa), num primeiro momento instala-se uma tensão entre essas duas concepções de controle. O que resulta da regulação é, portanto, a compactação de interesses diversos que emergiram com essa tensão. Por tal razão, as normas que foram construídas definem princípios gerais para a produção, certificação e distribuição. Assim, os processos e articulações políticas no pano de fundo desse marco regulatório resultam naquilo que podemos chamar, nos termos de Fligstein (2001), de uma nova concepção de controle que, de modo muito preciso, resolve um problema de instabilidade no âmbito legal e passa a referenciar o mercado.

Considerando as duas forças iniciais em confronto (os pequenos produtores organizados por meio da agroecologia e as emergentes redes de varejo e empresas de certificação da qualidade), identificamos as principais relações de poder entre um movimento político (dotado de capital social e recursos de mobilização) e um movimento dotado principalmente de capital financeiro atrelado ao florescimento de novas demandas no mercado. Ficou evidente a forma como ambos atuavam pressionando os corpos burocráticos estatais responsáveis por formular as políticas públicas em nível federal para a produção e consumo de alimentos. De certo modo, a partir de 2003, ano em que a principal lei entra em vigor, temos também uma aproximação mais nítida das



políticas públicas com as agendas dos diversos movimentos de agroecologia – o que nos faz perceber que a agenda de construção desse regime de controle, em dado momento, converge nos temas trazidos pelos movimentos sociais, como, dentre outros, a questão da redução do uso de agrotóxicos também na agricultura convencional.

Na abordagem político-cultural do mercado, Fligstein (2001; 2007) sustenta que um mercado como campo, desde sua origem, estabilidade e crise, terá seus rumos definidos também pela inflexão social dos discursos em confronto e, para tanto, entram em jogo os atores habilidosos (FLIGSTEIN, 2007). É precisamente neste ponto que o Estado também se apresenta como um ator decisivo posto que, como vimos no caso da agroecologia, ao incorporar parte da agenda dos movimentos na legislação e ao desenhar políticas específicas para o setor da agricultura familiar, define a estrutura mesma desse mercado. Como resultado, podemos afirmar que as regras que regem as relações entre os atores nesse mercado específico, e sua busca por estabilidade, se tornam possíveis pela ação do Estado coordenando politicamente a resolução dos conflitos.

Neste ponto, e alertando o leitor para possíveis desdobramentos, indicamos que novas análises permitirão melhor entender os mecanismos específicos pelos quais a abertura de uma agenda pública no setor agroalimentar coincide com a construção de um regime de controle. Neste sentido, o neoinstitucionalismo sociológico vem ao encontro de uma sociologia política de mercados. Uma agenda de pesquisa como a instaurada por Peter Evans (2004), em relação com a autonomia inserida das burocracias públicas, oferece ferramentas de análise úteis para ampliar o entendimento da constituição de um *standard* de qualidade agroalimentar no Brasil. Qual é o perfil profissional dos agentes públicos? Em quais condições tornam-se sensíveis às demandas de certos grupos organizados sem ficar reféns deles? Como caracterizar a ação lobista no embate político perante as instâncias de decisão legislativa? Eis algumas questões para aprofundar no processo social examinado neste trabalho.

## Referências

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

ALTIERI M.; NICHOLLS, C.I. Agroecologia y resiliencia al cambio climático: principios y consideraciones metodológicas. **Agroecología**, v. 8, n. 1, p. 7-20, 2013. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://revistas.um.es/agroecologia/article/view/182921>>. Acesso em: 12/12/2015.

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BOURDIEU, P. **Las estructuras sociales de la economia**. Buenos Aires: Manantial, 2002.
- DURKHEIM, E. **Lições de Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- EVANS, P. **Autonomia e Parceria**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.
- FARINA, E. M. Q. **Estudo do sistema agroindustrial de produtos orgânicos no Estado de São Paulo**. Relatório da primeira etapa de projeto de pesquisa sobre o sistema agroindustrial de produtos orgânicos no Estado de São Paulo. São Paulo: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (SEBRAE), Fevereiro, 2002.
- FLIGSTEIN, N. **The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalism societies**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade Social e a Teoria dos Campos. **RAE**, v. 47, n. 2, p. 61-80, abr./jun. 2007.
- FONSECA, M. F. de A. C. **Agricultura Orgânica: regulamentos técnicos e acesso aos mercados dos produtos orgânicos no Brasil**. Niterói: Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro (PESAGRO-RIO), 2009.
- GLIESSMAN, S. R. **Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible**. Costa Rica: Catie, 2002.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **The American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, nov. 1985.
- GUZMÁN, E. S. A perspectiva sociológica em Agroecologia: uma sistematização de seus métodos e técnicas. Porto Alegre: **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, v. 3, n. 1, p. 18-28, jan./mar. 2002.
- GUIVANT (*et al.*, 2003). Os Supermercados e o Consumo de Frutas, Legumes, Verduras, (FLV) Orgânicos Certificados”. Disponível em: <www.planetaorganico.com.br>. Acesso em:
- MEDAETS, J. P.; FONSECA, M. F. de A. C. 2005. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Estudos NEAD**, 8, 2005.
- NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- POLANYI, K. The economy as instituted process, in: K. POLANYI, C.M. ARENSBERG & H.W. PEARSON (Org.) **Trade and market in the early empires: economies in history and theory**. New York: The Free Press, 1975.

RAUD-MATTEDI, C. A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. **RBCS**, v. 20, n. 57, p. 127-142, fev. 2005.

SANTOS, D. E. **O fenômeno consumerista e os movimentos sociais no Brasil**. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (ed.). **The handbook of economic sociology**: second edition. Princeton e Oxford: Princeton University Press e Russel Sage Foundation, 2005.

STEINER, P. Le marché selon la sociologie économique. **Revue européenne des sciences sociales** [en ligne], v. 43, 132 , 2005, mis en ligne le 30 octobre 2009. URL: <<http://ress.revues.org/326>>. Consulté le 4 déc. 2013.

STEINER, P. **La Sociologie Économique**. Paris: La Découverte, 2011.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica hoje e amanhã. **Tempo Social**, v. 16, n. 2, p. 7-34, 2004.

Recebido em: 10/01/2016

Aceito em: 02/08/2016

## The Construction of a Quality System in the Brazilian Market of Organic Products

### Abstract

Consumption of organic products in Brazil has acquired visibility and, more recently, has a comprehensive legal framework with regard to inclusion and recognition of other ways of producing, for example, apart from organic production, the agroecologic and the extractivism. In this spectrum, the point of view on quality of food guiding the production, distribution and consumption becomes a key element for market consolidation and preservation of its characteristics as a differentiated way to produce. This article explains the origin of construction and imposition of quality standards for organic products through institutionalization of a conception of control, drawn with participation of the state, which seeks to equate a problem of stability in the market of organic products. This research explores the contours of this construction of a conception of control, featuring its participants, explaining its main discourses and forms of engagement.

**Keywords:** Quality standard. Conception of control. Organic products.