

A Certificação de Produtos Orgânicos e seu Processo de Institucionalização no Brasil

Autoria: Jackeline Amantino de Andrade, Zilá Mesquita

Resumo

Neste artigo busca-se ressaltar as duas vertentes nas quais o institucionalismo descansa e evidenciar a sua capacidade explicativa para os fenômenos organizacionais mais diversos. Toma-se como caso de análise o processo em curso de acreditação de alimentos orgânicos no Brasil. Esse processo ocorre a partir de diferentes bases de legitimação, evidenciando ao longo do tempo posicionamentos diversos no que concerne a referência das bases de produtivas a serem pautadas e aos métodos de acreditação a serem adotados. A partir desta constatação, analisamos o processo de institucionalização da certificação de produtos orgânicos no Brasil através dos recursos analíticos da teoria institucional, para então, finalmente, interrogarmos a sua capacidade explicativa quando consideramos as questões relativas ao poder.

Introdução

Neste artigo analisamos o processo de institucionalização da certificação de produtos orgânicos no Brasil a partir da teoria institucional. Nossa preocupação está em ressaltar as duas vertentes nas quais o institucionalismo descansa e evidenciar a sua capacidade explicativa para os fenômenos organizacionais mais diversos.

Nesse sentido escolhemos o processo de certificação orgânica que tem mobilizado os mais diversos atores dentro do contexto brasileiro e internacional. A agricultura, principalmente no âmbito dos países ditos desenvolvidos no período de reconstrução e prosperidade que se seguiu após a Segunda Guerra Mundial, foi acrescida de mudanças na base tecnológica de produção de alimentos. Em nome de uma maior produtividade, houve a introdução de sementes híbridas e estéreis produzidas industrialmente em larga escala por empresas com domínio de mercado em variedades de alimentos como o milho e a soja, além, também, da introdução por empresas transnacionais de insumos químicos: pesticidas e adubos químicos disseminados em grande escala. Estes são exemplos da difusão desta nova base tecnológica que acabou sendo conhecida como “Revolução Verde”. Dentre os seus efeitos, sabe-se que estimulou o plantio de lavouras de monocultura mecanizadas por implementos agrícolas que freqüentemente, pelo menos no sul do Brasil nas décadas de 60, 70 e 80, levaram o pequeno e o médio agricultor a contrair empréstimos além de seus limites de endividamento. Outra das conseqüências apontadas foram os efeitos sobre a saúde do agricultor a partir da aplicação de pesticidas sobre as lavouras, com a constatação no Paraná e Rio Grande do Sul de casos de envenenamento e morte. Era o ‘boom’ das lavouras de monocultura de trigo, soja, sorgo. Tais experiências se inscreveram no bojo do que se cunhou como a ‘modernização dolorosa’¹.

Na década de 1990 e a atual, ou mesmo antes já a partir do fim da década de 80, foram surgindo reações adversas a este modelo agrícola, até então incentivado pelo governo federal em nome de um aumento das exportações com vistas a um equilíbrio em nossa balança comercial e a gerar excedentes, em busca de divisas. No âmbito internacional, o surgimento de partidos como o Partido Verde na Alemanha e na França e de movimentos e ONGs como o *Green Peace* e os setores mais engajados das igrejas, propiciaram um movimento

internacional em prol de uma maior conscientização em torno das questões ecológicas, de preservação da natureza. Mas alertaram ainda para possíveis efeitos nocivos para a saúde humana (de produtores e consumidores) que representava o consumo de alimentos produzidos desta forma.

Estas parecem ter sido as origens do surgimento de organizações de consumidores e produtores preocupados com um outro tipo de alimentação, inicialmente na Alemanha e na Inglaterra, com o fim de criar instituições que garantissem a credibilidade sobre as formas de produção de alimentos. Tais instituições acreditadoras assegurariam ao consumidor que poderia confiar nos produtos que tivessem a chancela de um selo por elas avalizado. Esta institucionalização do processo se efetivou através da criação de uma entidade de maior abrangência, a IFOAM – *International Federation of Organic Agricultural Movements*, surgida na Alemanha. Resta lembrar que em torno da produção de alimentos ‘limpos’, ou seja: sem agroquímicos e não poluentes do meio ambiente – solos, água, ar – surgiram muitas correntes, algumas com embasamento filosófico ou científico, tais como a Bio-Dinâmica, a agricultura ecológica e a agroecologia, por exemplo. Esta última está mais disseminada na América Latina, inspirada nas idéias de Miguel Altieri.

Um breve histórico da certificação orgânica no Brasil

No Brasil, o processo de credibilidade de produtos orgânicos iniciou dos anos 1980, a partir da iniciativa de cooperativas de consumidores e produtores em privilegiar a garantia da qualidade de alimentos produzidos e comercializados como ecológicos, em contraposição aos produtos oriundos da agricultura convencional e aos efeitos negativos sobre a saúde e a natureza (o ambiente) constatados a partir do uso de agroquímicos durante a Revolução Verde. Essa iniciativa estava baseada no entendimento de haver uma diferença nos princípios que regem esse tipo de produção e a importância de lhe atribuir credibilidade. Em meados dos anos 90, começa um movimento no sentido de normatizar e regularizar a produção, comercialização e certificação de produtos orgânicos no país. Inicia-se então um debate sobre um eixo regulação e auto-regulação na padronização de produtos e processos entre os diversos atores envolvidos, ONG's, representantes do Ministério da Agricultura, associações de produtores e de comercialização, etc.

Do lado da regulação, ficam evidenciadas as pressões da adoção de padrões internacionais, considerando a expansão do mercado de produtos orgânicos, principalmente, nos países europeus, sendo que estes possuem padrões regulamentados para cada país e no nível da comunidade européia e internacional. Pelo lado da auto-regulação procura-se pela continuidade dos processos nos quais a certificação orgânica no país é estabelecida por meio da credibilidade construída coletivamente entre produtores, comerciantes e consumidores.

Essa divergência de perspectivas levou na prática a uma adoção de mecanismos diferenciados para o processo de certificação dos produtos orgânicos. Alguns têm adotado o processo de certificação por meio de terceiros no qual empresas certificadoras internacionais e nacionais inspecionam as propriedades a fim de constatar a adequação de padrões e de normas na produção, concedendo um certificado que habilita produtores, processadores e distribuidores a usar um selo de qualidade. Trata-se da certificação por auditoria. Apesar deste tipo de mecanismo ser normalmente adotado nos processos de padronização e certificação de produção de uma maneira geral a partir do conceito de implementação de normas ISO, no caso da produção orgânica no Brasil tem-se encontrado uma certa resistência, principalmente, quando é considerado o perfil daqueles que trabalham com a agricultura orgânica. Na sua maioria são pequenos produtores baseados na agricultura familiar para os quais o custo da certificação por auditoria torna-se economicamente inviável.

Há ainda o argumento de que a certificação por auditoria onera o produtor e eleva os preços para o consumidor. Por isso, a denominada certificação participativa tem sido uma alternativa, apesar desta não estar legitimada diante de padrões internacionais. A certificação participativa constitui-se num método de certificação no qual todos os envolvidos, desde os produtores até os consumidores, desenvolvem mecanismos de acreditação da qualidade de processos e produtos ao mesmo tempo fortalecendo os princípios da agroecologia.

Entre esses diferentes modos de certificação, por meio de auditoria ou participativa, também se evidencia uma divergência de posicionamentos entre os atores no que concerne não apenas aos custos do processo de certificação, mas em relação aos princípios que legitimam o processo de certificação. Por exemplo, existe um entendimento que a certificação por auditoria de terceiros é um processo legitimado e habilita os produtos orgânicos a entrarem efetivamente no mercado, atendendo as exigências de padrões de qualidade. Por outro lado, se observa que os consumidores de produtos orgânicos atribuem o sentido de qualidade não apenas pela existência ou não de um selo, mas, fundamentalmente, na credibilidade daqueles que produzem, processam e distribuem produtos, partilharem dos princípios básicos da agricultura ecológica.

Todos os atores envolvidos reconhecem a importância do processo de certificação de produtos orgânicos. A discordância se revela apenas em quais bases de legitimação esse processo deve se desenvolver. Neste sentido, o Ministério da Agricultura, por meio da Instrução Normativa no. 7, de maio de 1999, procurou estabelecer regras para a produção, processamento, tipificação, envase, distribuição, identificação e certificação da qualidade para os produtos orgânicos de origem vegetal e animal. As bases reguladoras ministeriais também reconheceram os dois modos de certificação ou de geração de credibilidade, garantindo que “as instituições certificadoras adotarão o processo de certificação mais adequado às características da região em que atuam, desde que observadas as exigências legais que trata da produção orgânica no país”.

Entretanto, ainda prevalece um embate de forças sob ‘uma melhor forma’ de certificação que se quer legitimar uma vez que uma nova e recente portaria, de 2002 regulamenta a atuação das certificadoras e, na percepção de alguns adeptos da certificação participativa, favorece a certificação por auditoria em detrimento da participativa.

Institucionalismo e legitimidade

Compreender o processo de institucionalização e daquilo que se legitima é o principal foco de análise da teoria institucional em seu pilar sociológico (Scott, 1995a). Dessa forma Selznick (1996), um dos pioneiros do institucionalismo, afirma que a compreensão do processo de institucionalização perpassa pelo entendimento de como emergem e se constituem padrões de interação e adaptação, isto é, aquilo que se legitima no ambiente técnico e institucional constituindo construções sociais capazes de homogenizar padrões legitimados.

No entanto, gostaríamos de salientar aqui o entendimento de que neste pilar da teoria institucional existem fundamentalmente duas vertentes de análise (Prates, 2000). De um lado, uma perspectiva estruturalista na qual o ambiente institucional tem centralidade de maneira que cabe apenas às organizações uma constante adaptação e conformação às regras, normas e valores emanados pelas pressões ambientais. Identificada por Prates (2000) com o novo institucionalismo de DiMaggio e Powell e Meyer e Rowan. Por outro lado, existe um outro enfoque, mais apoiado na ótica do construtivismo social, no qual o ambiente é construído pelos atores, não como maximizadores de objetivos, próprio da ação racional, mas como

agentes inter-relacionados num contexto institucional em que co-existem direitos e obrigações, identidades e alternativas de ação, como por exemplo Barley e Tolbert (1997).

Assim, nessa relação organização e ambiente, devem ser consideradas as forças do ambiente que impõem um padrão particular para o processo de reprodução e coordenação social (Jepperson, 1991), mas também, como as organizações desenvolvem sua própria lógica em relação a esse ambiente (Perrow, 1986). Por isso, é importante se compreender a multiplicidade de dimensões em que opera e é percebido o processo de institucionalização (Scott, 1995b) e como elas interagem diversamente e simultaneamente na legitimação organizacional (Machado-da-Silva e Gonçalves, 1999), como também aceitar o fato de que indivíduos, grupos e organizações podem perceber o contexto institucional diversamente, adotando diferentes posicionamentos no delineamento de suas estratégias de ação (Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes, 2000).

Dentro da concepção estrutural, a legitimidade é identificada por meio de três elementos básicos: o regulador, o normativo e o cognitivo. De acordo com Scott (1995a), o mecanismo regulador é explicitado na existência de regras, monitoramentos e atividades sancionadas que atuam coercitivamente sobre as organizações, identificado com a ação legal estatal. Enquanto o mecanismo normativo se revela em normas que introduzem uma dimensão prescritiva, calculada e obrigatória a partir de um senso de moralidade. Finalmente, o mecanismo cognitivo é respaldado por crenças e regramentos que produzem uma estrutura de significados daquilo que é culturalmente mantido.

Na perspectiva estruturalista, pode-se identificar forças ambientais regulativas, normativas e cognitivas que conformam as organizações de maneira a formatar suas ações em bases institucionalmente legitimadas. Tais forças são demandas de padrões requeridos e estabelecidos por uma racionalidade que promulga valores e práticas a serem adotados. Uma imposição de significados, normas e leis que constroem as organizações a adotarem ações isomórficas na busca de uma aparente similitude estrutural, legitimada por meio de padrões racionais mistificados (DiMaggio e Powell, 1983; Meyer e Rowan, 1977).

Parece então que a perspectiva estrutural foca a legitimidade apenas num sentido de reprodução de padrões impostos pelo contexto institucional não dando qualquer brecha ao processo de mudança e negociação sobre esses padrões. No entanto, se deve também considerar como esses padrões são produzidos e institucionalizados. Isto é, não apenas compreender **por que** as organizações se conformam a padrões e práticas aceitos e validados externamente, mas também, **como** as organizações conformam o contexto institucional. Nas palavras de Barley e Tolbert (1997, p. 96), precisa se considerar como as ações afetam às instituições na medida em que práticas e comportamentos tornam-se padrões aceitos e legitimados coletivamente.

Uma reflexão sobre a ação e o contexto institucional

Para Oliver (1991) a maior crítica que se faz ao novo institucionalismo está na sua suposição de que as organizações são passivas ao contexto institucional. Como salienta Scott (1991) não existe um claro entendimento sobre a ação e de como ela é produzida e reproduzida neste ajustamento entre organização e o seu contexto institucional.

Dentro desse contexto, Scott (1995b) apresenta uma tipologia de estratégias de ação por meio das quais a organização se ajustaria ao seu contexto institucional. Ele considera duas estratégias básicas, defensivas e de conformidade, a partir de algumas táticas, conforme sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Estratégias de ação para a legitimidade organizacional

Estratégia	Tática	Exemplos
Defensiva	Codificação simbólica	Quer-se dar um sentido para os processos adotados e seus resultados.
	Desencaixe	Desligamento das normas adotadas pelas práticas exercidas, formando <i>gaps</i> estruturais.
	Defesas gerais	A busca por consentimento, compromisso, evitação, desobediência e manipulação.
Conformidade	Categórica	As regras, normas e valores institucionais são as bases adotadas pela organização.
	Estrutural	Adaptação estrutural a partir de práticas isomórficas em relação ao ambiente institucional
	Procedimentos	Adoção dos padrões técnicos estabelecidos.
	Pessoal	Ter legitimidade a partir dos critérios de acreditação estabelecidos pelo ambiente técnico-institucional.

Fonte: Adaptado de Scott (1995b, p. 211-6)

Pode ser observado que o sentido de ação dado por Scott (1995b) em seus dois tipos se refere a uma aceitação dos padrões (conformidade) ou a uma reação aos mesmos padrões (defensividade). Isso parece ainda revelar uma concepção de ação social subjacente à maioria das análises no institucionalismo, conforme explicitado por Tolbert e Zucker (1999), seja no sentido da ação racional para a maximização de utilidade ou a partir de uma posição sobre-socializada em que normas são aceitas sem reflexão ou resistência.

Uma outra tipologia de estratégias de ação é apresentada por Oliver (1991) com cinco tipos: concordância, compromisso, evitação, afrontamento e manipulação. Para a autora, esses tipos constituem uma escala na qual a ação mais reativa é identificada com a concordância e próxima à passividade, enquanto a ação mais pró-ativa se identifica com a manipulação.

Quadro 2 – Estratégias de ação em relação ao processo institucional

Estratégia	Tática	Exemplos
Concordância	Hábito	Seguir invisível, inconsciente, aderir cegamente a regras e valores tomados como certos.
	Imitação	Copiar os modelos institucionalizados.
	Conformidade	Obediência as regras e aceitação das normas como um antecipação de recompensas futuras.
Compromisso	Balanço	Equilibrar e acomodar as expectativas de constituintes múltiplos em resposta a pressões e expectativas.
	Pacificação	Constitui-se numa acomodação parcial dos elementos institucionais.
	Barganha	Uma forma de compromisso e pacificação na qual se negocia com os <i>stakeholders</i> institucionais.
Evitação	Ocultar	Disfarçar a não conformidade por detrás de uma fachada de concordância.
	Tampão	Perder ligações institucionais.
	Escapar	Mudar objetivos, atividades e domínios.
	Ignorar	Ignorar regras, normas e valores institucionais

Afrontamento	Desafiar	explícitos.
	Atacar	Contestar regras, normas e requerimentos. Atacar e denunciar regras e valores institucionalizados e aqueles que lhes expressam.
Manipulação	Cooptar	Neutralizar a oposição institucional influenciando os constituintes.
	Influenciar	Moldar valores e critérios das práticas aceitáveis ou de performance.
	Controlar	Dominar os constituintes institucionais e os processos em vez de influencia-los, molda-los ou neutraliza-los.

Fonte: Adaptado de Oliver (1991, p. 152-59).

Nesta tipologia, pode-se observar que a ação é apenas compreendida em contraposição às pressões institucionais, pois, mesmo no tipo mais próximo à passividade – concordância, a autora pressupõe haver uma reatividade. Parece que Oliver também revela uma concepção sobre-socializada, naquilo que identifica como reatividade, bem como parte de pressupostos maximizadores da ação racional naquilo identificado como pró-atividade.

Podemos então supor que tanto a proposta de Scott (1995b) como de Oliver (1991) parecem compreender a ação a partir de um entendimento de reprodução ou confrontação das pressões institucionais, sem evidenciar de maneira efetiva como a própria ação poderia transformar o contexto institucional, dentro de uma concepção de ação social subjacente, conforme sugerido por Tolbert e Zucker (1999). Para Friedland e Alford (1991), esse entendimento parece assumir que o contexto institucional tem uma existência independente das relações, sendo uma perspectiva supra-organizacional que não é explicada por ações políticas adaptativas das organizações e dos indivíduos, logo focada apenas em aspectos estruturais em nível societário.

Friedland e Alford (1991) sugerem que ação ficaria subjacente diante do determinismo estrutural justamente porque existe uma autonomia entre os diferentes níveis de análise – societário, organizacional e individual. Eles também sugerem que a institucionalização deve ser repensada a partir do significado das instituições, compreendendo que a transformação institucional está “associada com a criação de novas relações sociais e novas ordens simbólicas” (Friedland e Alford, 1991), dando-lhe um sentido de temporalidade.

É dentro desse contexto que se tem adotado a perspectiva de construção social da realidade (Berger e Luckmann, 1973), tentando compreender e explicar o processo de institucionalização. Por exemplo, Tolbert e Zucker (1999) procuram analisar como o ambiente técnico pode ser socialmente construídos não respondendo apenas inercialmente ao ambiente institucional. Para esses autores a construção social de padrões técnicos e institucionais se daria a partir de um processo de institucionalização identifica na sequência de três momentos:

Habitualização – o desenvolvimento de bases padronizadas envolvendo a geração de novos arranjos estruturais.

Objetificação – desenvolvimento de significados socialmente compartilhados que envolvem a difusão e a disseminação da estrutura.

Sedimentação – o ganho de exterioridade da estrutura, baseado na sua continuidade histórica.

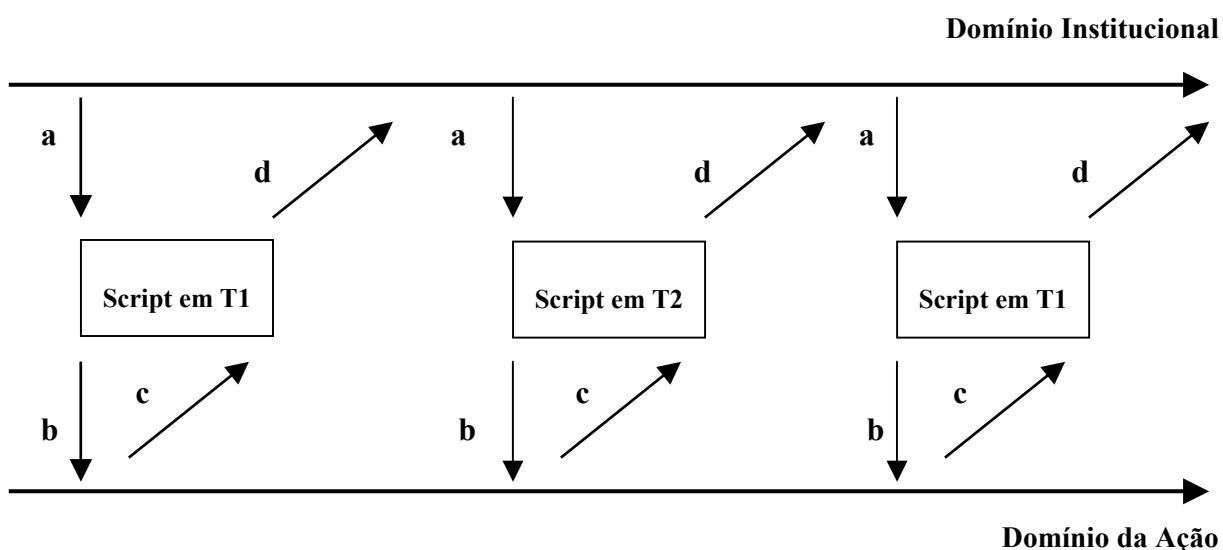
Dentro dessa perspectiva, os autores parecem querer evidenciar a ação não apenas pré-moldada reativa ou pró-ativamente em relação ao contexto institucional. Destaca-se então aspectos processuais na construção de padrões institucionais a partir da perspectiva de Berger e Luckmann (1973) de que as regras institucionalizadas são estruturadas cognitivamente e culturalmente por meio do processo de interação dos atores.

Esse entendimento não apenas adaptativo da ação também é encontrado na teoria da estruturação desenvolvida por Giddens. Para Giddens (1989) é importante se reconhecer a dualidade agência e estrutura na medida em que as práticas sociais são reproduzidas e recursivamente implicadas como padronizações no tempo-espço, constituindo-se em modos de estruturação dentro de um processo coercitivo ou capacitador. Assim:

“De acordo com a teoria da estruturação o momento da produção da ação é também o momento de reprodução nos contextos de desempenho cotidiano da vida social (...) A estrutura não tem existência independente do conhecimento que os agentes possuem a respeito do que fazem em sua atividade cotidiana (...) A dualidade da estrutura é sempre a base principal das continuidades na reprodução social através do espaço-tempo” (Giddens, 1989, p. 21).

Barley e Tolbert (1997, p. 94) partem do entendimento de que os atores criam as instituições através da história, gerando ‘tipificações partilhadas’ ou expectativas e interpretações generalizadas de comportamento de maneira que a ação no institucionalismo deve ser compreendida a partir de uma dualidade que lhe é inerente. Isto é, adaptativa, respondendo às pressões e coerções do ambiente social, como também uma capacidade. A partir da conexão da teoria institucional com a teoria da estruturação, esses autores propõem uma análise de como *scripts* operam entre ambiente institucional e os atores como moderadores da ação, sendo por eles sintetizada conforme a figura a seguir.

Figura 1 – **Modelo Sequencial de Institucionalização** (Barley e Tolbert, 1997, p. 101)



Chave: a= codificação, b= ordenação, c= replicação ou revisão, d= externalização e objetificação

Barley e Tolbert (1997) compreendem esses *scripts* “como atividades observáveis e recorrentes e padrões de interação característicos de uma ocupação particular” (p. 98). Para

Tolbert e Zucker (1999), o processo de institucionalização é visto sequencialmente a partir da compreensão de como um determinado *script* é aceito e reproduzido ou rejeitado e, conseqüentemente revisado, visando alterar os padrões institucionais. Para os autores esse processo se daria em quatro momentos:

Codificação – refere-se a imposição de padrões e de códigos adotados dentro de um determinada área e apresentados para as pessoas dentro de um *script* determinado.

Ordenação – é quando as pessoas conscientemente escolhem representar e ignorar esse *script* que ordenam as instituições.

Replicação ou Revisão – é quando a ação se mostra, isto é, a adaptação ao conteúdo do script ou a intenção de altera-lo.

Objetificação e Externalização – refere-se à padronização de comportamentos e interações produzidas durante o período em questão.

A seguir analisaremos o processo de institucionalização da certificação de produtos orgânicos que está ocorrendo no Brasil. Nosso intento é compreender como as diferentes proposta de certificação podem ser legitimadas, considerando o contexto institucional e capacidade de ação dos atores.

A institucionalização da certificação orgânica

A princípio este processo estava baseado em gerar credibilidade para os produtos orgânicos, se caracterizando fundamentalmente por bases de legitimidade **cognitiva**. No caso, são organizações diversas, que mesmo tendo algumas divergências quanto aos princípios ecológicos a serem adotados, fundamentam para a sociedade em geral as idéias da agroecologia, com o objetivo de dar credibilidade a esse tipo de produto e difundir esses princípios, inclusive em re-educar produtores para o manejo orgânico. Portanto, a lógica da acreditação orgânica está baseada na crença, convicção de um grupo de atores que sustentam conceitualmente a agroecologia e querem vê-la difundida. Nesse processo estão engajadas Cooperativas de produtores e ONGs nacionais e internacionais ligadas ao movimento da agricultura ecológica que denunciam os estragos causados pela revolução verde e propõem uma nova forma de posicionamento diante da sociedade e da natureza. Trata-se assim de um momento no qual se quer evidenciar uma codificação simbólica, dando sentido para os processos adotados e seus resultados, conforme a abordagem de Scott (1995b), sintetizada no quadro 1, no qual pode-se caracterizar uma ação de influência de acordo com a classificação de Oliver (1991) – quadro 2.

Nesse momento, destaca-se em especial a atuação da Cooperativa Ecológica Coolméia, uma cooperativa de produtores agrícolas, de distribuidores e de consumidores, sediada em Porto Alegre/RS, como uma das pioneiras em estabelecer a credibilidade de produtos orgânicos por meio de um processo de acreditação desenvolvido coletivamente por todos os envolvidos. E, também, é importante salientar que a produção e comercialização desses produtos adquirem características bastante específicas e diferenciadas da agricultura tradicional. A agricultura ecológica está baseada na agricultura familiar, propriedades pequenas com capacidade de produção limitada e na comercialização em mercados locais, fundamentalmente em pequenas feiras de maneira que a acreditação dos produtos é gerada

fundamentalmente a partir da confiança estabelecida nas relações diretas entre consumidores e produtores.

Por sua vez, ainda durante os anos 80, começa a se evidenciar o esgotamento do modelo de produção agrícola ditado pela revolução verde. A crise energética, o agravamento da questão ecológica e difusão dos preceitos de desenvolvimento sustentável, que passam a ser debatidos nos mais variados fóruns internacionais, não comportam mais as práticas de produção que se fundamentam no uso intensivo de agrotóxico. Nesse sentido, passa a existir uma pressão moral na sociedade para adoção de práticas mais limpas e uma agricultura sustentável de maneira que a agricultura ecológica começa a ganhar espaço dentro do setor da produção primária. Portanto, podemos identificar uma transformação nos mecanismos que passam a legitimar a agroecologia no Brasil agora notadamente **normativos**.

As pressões morais também afetam produtores, processadores e distribuidores de produtos que utilizam práticas tradicionais na agricultura. Eles necessitam encontrar formas alternativas aos agrotóxicos de maneira a se adequarem a essa nova realidade. Dentro desse contexto começam a existir uma demanda pela emergência de um novo padrão tecnológico na agricultura, baseado em biotecnologias, e mais adequado à crescente preocupação da sociedade com contaminação de produtos por agrotóxicos.

No Brasil, a agricultura ecológica começa então a ganhar espaço não apenas por meio da militância de seus adeptos, mas também, por uma demanda econômica de produção agrícola a partir de novos padrões. Além disso, o mercado para produtos orgânicos começa a se expandir. Isso se evidencia no final da década de 1990, particularmente, no mercado internacional, em especial no mercado europeu. Essas sociedades cada vez mais contagiadas pelos valores ambientalistas passam a exigir mais qualidade nos produtos agrícolas e a consumir mais produtos orgânicos devidamente certificados. Por exemplo, na Alemanha a meta até o ano de 2010 é de que se consolide um mercado para produtos orgânicos em 20%.

Apesar da agricultura tradicional estar adotando novos padrões tecnológicos de produção, a agricultura ecológica ainda não se tornou uma alternativa de maior viabilidade econômica, sendo os seus custos ainda um pouco mais altos. Existe cada mais um envolvimento de agências técnicas governamentais, como a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e as EMATERs (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), bem como de agências técnicas não-governamentais, por exemplo o CETAP (Centro de Tecnologias Alternativas Populares) no sentido de gerar alternativas técnicas mais viáveis economicamente para a produção agroecológica.

Entretanto, o maior problema da agroecologia, atualmente, está na garantia da qualidade dos produtos. Segundo Gorenstein (2000), uma avaliação realizada entre os anos de 1994 e 1998 constatou em 14% da amostra a incidência de resíduos de agrotóxicos em 38 produtos orgânicos hortícolas comercializados no CEAGESP (Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo). Podemos notar também que os locais de comercialização dos produtos orgânicos começam a ganhar escala, não são mais apenas as feiras locais, mas também grandes centros de comercialização como o CEAGESP em São Paulo. E, essa mudança nas características do mercado se refletem em estímulos dado à produção orgânica por parte de programas governamentais e por uma maior demanda não apenas por uma capacitação técnica para a produção, mas também, para a comercialização desses produtos a partir de padrões de qualidade (Bulhões, 2001).

Dentro desse contexto, é observada uma tendência à conformidade estrutural, de acordo com a classificação de Scott (1995b), ainda dentro de um caráter de influência, conforme Oliver (1991). Essa conformidade pode ser identificada com a tentativa de adoção de preceitos técnicos e econômicos de ampliação de escala de mercado como uma força de influência, enquanto persiste uma concepção que sustenta a agricultura ecológica nas bases do

pequeno produtor familiar e de mercados locais, abrindo o campo para o impasse e para uma demanda de regulação.

Portanto, no final dos anos 90, a questão da certificação de produtos orgânicos no Brasil adquire um caráter **regulativo**, expressado especificamente na ação do Ministério da Agricultura em estabelecer regras para a produção, processamento, tipificação, envase, distribuição, identificação e certificação da qualidade de produtos de origem vegetal e animal. De acordo com Fonseca (2002), esse regramento procura estar compatibilizado com as normas e processos internacionais, visando a uma legislação que seja adequada aos padrões internacionais de maneira a não considerar muitas vezes os impactos desses nos padrões nacionais e nos custos específicos da produção agrícola brasileira.

Na realidade, os processos de certificação adotados estão baseados em padrões estabelecidos pela IFOAM. Uma entidade criada, em 1972, com o objetivo de coordenar o movimento internacional de produção, processamento, transporte, comercialização e consumo de produtos orgânicos e que iniciou o estabelecimento de padrões básicos, ainda em 1980, em consonância aos padrões ISO.

Entretanto, no Brasil, esses padrões de qualidade encontram resistência não pelo seu conteúdo, mas, especificamente na forma como são implementados. A certificação orgânica legitimada pela IFOAMⁱⁱ se baseia num processo fiscalizador em que terceiros auditam propriedades e ficam responsáveis pela atribuição de um selo de qualidade, enquanto outros querem manter os princípios da acreditação através de um processo coletivo entre o conjunto de atores envolvidos como a rede de geração de credibilidade da Cooperativa Coolméia. Também dentro dessa perspectiva de acreditação participativa, a Rede Ecovida de Agroecologia desenvolveu um processo de certificação, que mesmo adotando padrões e atribuindo um selo de qualidade, pretende manter o sentido coletivo na construção do processo de acreditação.

Exatamente nesse momento de regulação, as diferenças começam a ser evidenciadas mais profundamente no que concerne às concepções de modelos de acreditação de produtos orgânicos. Há aqueles que defendem a certificação por auditoria, considerando a sua legitimidade pela adoção de padrões internacionalmente reconhecidos, adequados as diferentes escalas de mercado, portanto atendendo as demandas técnicas e econômicas. Por outro lado, existem aqueles que querem resguardar o processo de acreditação em sua base de credibilidade participativa, mas dentro de posicionamentos diferenciados. Por exemplo, a Rede Ecovida adota um método de certificação participativa, baseada na regulamentação IN n. 07 do Ministério da Agricultura, de maneira que um selo de qualidade é dado a partir da adesão dos associados a um processo que qualifica e regula a adoção de padrões através da rede. Por sua vez, a Cooperativa Coolméia mantém uma posição que reconhece também a importância da acreditação e quer vê-la sustentada a partir de pressupostos de credibilidade baseados na confiança estabelecida a partir das relações diretas entre consumidores e produtores.

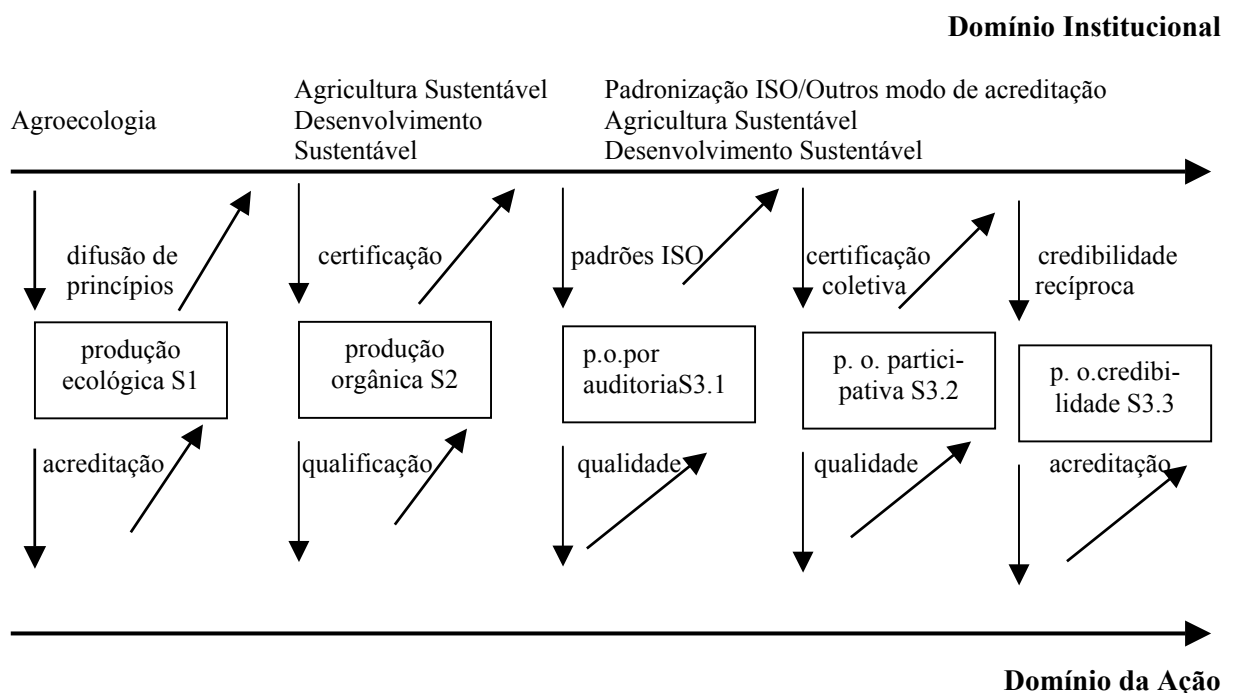
Como pode ser observado, os defensores da certificação por auditoria adotam táticas de conformidade e imitação (Oliver, 1991), buscando consentimento e aprovação (Scott, 1995b), enquanto que por outro lado os que defendem a uma acreditação a partir do processo coletivo desenvolvem outras táticas, mas que são diferentes entre si. No caso da Rede Ecovida, ela incorpora em tese os princípios da certificação, discutindo apenas a metodologia adotada para dar acreditação, demonstrando também uma conformidade (Scott, 1995b), dentro de uma ótica de compromisso, tendendo à pacificação (Oliver, 1991), enquanto, a Cooperativa Coolméia ao contrapor-se a qualquer tipo de certificação em bases regulativas, demonstra claramente um afrontamento que quer ignorar as práticas de certificação mais normativas e reguladoras (Oliver, 1991).

Dentro desse contexto de divergências, diferentes argumentos são levantados para defender cada um dos posicionamentos. Por exemplo, a diferença dos custos. A certificação por auditoria onera muito os produtores, sendo praticamente inviável para os pequenos, enquanto a certificação participativa da Rede Ecovida se caracteriza como um dos apoios técnicos prestados pela rede aos seus associados que em sua maioria são pequenos produtores. Também é questionada tecnicamente as bases de padronização e sua adequação à realidade da agricultura orgânica, considerando que os padrões ISO, especificamente o guia ISO/IEC65, privilegia mais a uniformidade, enquanto o Codex Alimentarius, definido pela FAO/ONU, considera o controle da qualidade a partir da especificidade da produção vegetal e animal.

Certamente, essas divergência e peculiaridades acabaram por ser observadas pelo Ministério da Agricultura brasileiro quando resguardou esses dois modos de certificação e sua adequação às características regionais. Mas também é importante ressaltar que a certificação participativa foi somente contemplada pela Portaria Ministerial como consequência da luta de ONGs, como a Cooperativa Coolméia, vinculadas mais especificamente com os princípios de credibilidade recíproca, que sempre apoiaram e sustentaram a produção agroecológica a partir da agricultura familiar. Essas entidades, ainda em 1994, reagiram a uma proposta de regulamentação da certificação de produtos orgânicos que apenas contemplava a certificação por auditoria, tentando preservar os pressupostos de acreditação coletiva, evidenciando uma afrontamento que desafia e procura atacar (Oliver, 1991) padrões institucionalizados externamente. Logo, a atitude do Ministério da Agricultura em incorporar e reconhecer no texto a certificação participativa parece revelar uma defensividade (Scott, 1995b) a partir de uma estratégia de compromisso maior com a certificação na qual as táticas pacificadores e de barganham (Oliver, 1991) se manifestam.

Como então poderiam ser interpretadas essas ações em relação essa uma seqüência institucionalizante? Propomos então de analisar esse processo a partir de *scripts* produzidos nessa construção da idéia de certificação, a partir da proposição de Barley e Tolbert (1997).

Figura 2 – Seqüencialidade da Institucionalização da Certificação Orgânica



Um primeiro *script* (S1) é estabelecido a partir da **codificação** de princípios da agricultura ecológica ainda implicitamente identificados com a agroecologia. As diferenças de concepção nos seus meandros de adotar ou não bases regulativas de certificação ainda não existem neste momento, uma vez que as ONGs que fundamentam esses processos encontram-se inter-relacionadas numa luta maior que é o movimento pela agricultura ecológica que se contrapõe ao modelo dominante da agricultura tradicional. Assim, as bases de **ordenação** desse *script* estão na adoção dos princípios agroecológicos por indivíduos e grupos que querem gerar credibilidade a esses produtos a partir de um processo coletivo de acreditação de produtos ecológicos com o objetivo de difundi-los. Esses princípios referem-se à importância para a saúde humana do consumo desses produtos uma vez que aquilo que é comercializado pela agricultura tradicional está contaminado por agrotóxicos e, também, a um modo alternativo de produção agrícola socialmente incluyente ao gerar renda para os pequenos agricultores excluídos pelo modelo da modernização conservadora. Isso que se quer **replicar** e **objetivar**.

Um segundo *script* (S2) se revela quando os princípios da agricultura ecológica ganham expressão, ou conforme a proposição de Barley e Tolbert (1997), são **codificados** a partir das idéias do Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura Sustentável. A sua **ordenação** se revela na sistematização e incorporação da produção orgânica num modelo de agricultura sustentável a partir do processo de qualificação e certificação da produção, evidenciando uma ordenação que apresenta diferenças sobre os padrões técnicos a serem adotados de maneira que alguns aceitam a **replicação** dos pressupostos de agricultura sustentável em sua base mais local, enquanto outros propõem sua **revisão** a partir de pressupostos técnicos e de mercado, transformando e diversificando os conteúdos a serem **objetivados**.

Finalmente, teríamos um terceiro *script* (S3) que só pode ser apresentado a partir de três narrativas. Um primeiro *script* (S3.1) **codifica** padrões de certificação a partir de um isomorfismo do contexto institucional mais amplo. São os padrões ISO para **ordenar** os modos de qualificação da produção orgânica que **replicados** podem **objetivar** as necessidades de regularizar e padronizar esse tipo de produção. Num segundo *script* (S3.2) existe uma **codificação** que reconhece a necessidade de padrões e **ordenada** diferentemente de maneira a tentar **revisar** os métodos que atribuem qualidade aos produtos e **objetivar** as bases participativas de acreditação. E, um terceiro *script* (S3.3) a idéia de padrões não é **codificada** de maneira isomórfica, considerando-se um outro tipo de **ordenação** que se quer dar a partir da **revisão** dessa tendência de padronizações reguladas, **objetivando** sustentar as bases de credibilidade recíproca.

Neste sentido, não podemos observar uma sequência sedimentadora, conforme sugerem Tolbert e Zucker (1999) que institucionaliza a certificação orgânica no Brasil. Nem tão pouco, podemos perceber que a ação desses atores constrói ao longo do tempo regras institucionalizadas em domínios de significados comuns, conforme sugerem Berger e Luckman (1973). Os sistemas recursivamente implicados no domínio institucional, estruturantes das bases de continuidade para reprodução social através do espaço-tempo (Giddens, 1989) podem ser identificados com os *scripts* S3.1 e S3.2. No entanto, dentro dessa ótica estruturação o *script* S3.3 acabaria por ser excluído, sendo bastante contraditório quando consideramos que os princípios explicitados nesse *script* foram aqueles que **habitualizaram** e quiseram **objetificar** o campo, visando sua **sedimentação**, nos termos de Tolbert e Zucker (1999).

Essa tendência à exclusão parece demonstrar não haver saída para os atores adeptos desse *script* a não ser sair do campo, uma vez que não adotam os sistemas de significação nele estruturados. Entretanto, deve-se ainda lembrar que esses atores têm uma capacidade de

afrontamento a partir de uma legitimada historicamente situada que os levou a iniciar o processo de estruturação do campo. Assim, constatamos uma contradição e observamos que Barley Tolbert (1997) nos apresentam ferramentas analíticas para compreendermos o processo de institucionalização através do tempo, enquanto Scott (1995b) e Oliver (1991) nos auxiliam a identificar diferentes tipos de ações situadas num espaço específico do processo temporal legitimador. Mas como poderíamos entender agora esse processo que em sua fase regulativa está sendo marcado por amplas divergências, tornando-se aparentemente mais complexo? Não conseguimos identificar na abordagem desses autores recursos analíticos que nos auxiliem a compreender esse momento regulativo aportado por diferentes significações. Talvez, seja porque como sugere Misoczky (2001, p. 7-8) o institucionalismo em suas duas vertentes transforma o poder “em um fantasma que se deduz estar presente por trás de relações de dominação ou das relações entre as organizações presente no campo.”

Considerações finais

Neste artigo utilizamos a teoria institucional em ambas as vertentes – estrutural e construtivista – com o objetivo de analisar o processo de institucionalização da certificação orgânica no Brasil. Ela demonstra ser um recurso analítico que nos permitiu situar no tempo e no espaço as diferentes facetas desse processo, facilitando a identificação de padrões de ação no contexto institucional, bem como identificar as diferentes lógicas desenvolvidas em relação a esse contexto.

Logo, podemos compreender porque e como está se dando o processo de conformação da certificação orgânica no Brasil. Entretanto, se consideramos o atual momento regulativo por qual passa o processo de certificação orgânica, acabamos por questionar: como pode a teoria institucional nos aportar maiores recursos analíticos para o seu entendimento?

Acreditamos que nesse espaço e momento regulativo do processo da certificação orgânica no Brasil não existe uma sedimentação de significados que se institucionalizaram. Pelo contrário, as divergências de significação são ainda maiores face aos diferentes objetivos dos atores. Nesse sentido, a estratégia do Ministério da Agricultura, ainda em 2002, tem indicado uma tendência ao controle manipulativo, isto é, de dominar os constituintes institucionais e os processos em vez de influencia-los, molda-los ou neutraliza-los (Oliver, 1991), impondo um regramento baseado na certificação por auditoria. Mas, será que nos atuais tempos de democratização do país e fortalecimento de princípios do controle social esse tipo de ação terá legitimidade?

Agregar a dimensão do poder não naquilo que já está legitimado, mas naquilo que se quer legitimar é fundamental. Neste sentido, o poder não pode ser apenas compreendido como o estabelecimento de consensos no sentido parsoniano ou a capacidade de impor a vontade a outro no sentido weberiano. Cabe lembrar que na teoria institucional a abordagem estrutural adota implicitamente a imposição de sistemas consensuais, enquanto a abordagem construtivista descansa nos pressupostos weberianos (Prates, 2000). Portanto, quando analisamos esse momento regulativo questionamos quais seriam as bases para o desenvolvimento de um consenso entre as posições divergentes de certificação quando uma delas aparece com mais legitimidade no contexto institucional. Não restariam alternativas a não ser adaptar-se isomorficamente aos padrões internacionais legitimados?

Acreditamos que nesse momento regulativo ainda existe uma abertura para que os atores possam lutar no sentido de legitimar diferentes concepções. Talvez aqui a teoria institucional falte com recursos analíticos para que possamos aprofundar a compreensão do

fenômeno, pois como salienta Misoczky (2001) parte de uma teoria da ação para gerar estabilidades.

Assim, compreender as capacidades e os limites de uma abordagem teórica não a invalida, apenas contribui ao chamar a atenção para a necessidade de um desenvolvimento de aspectos vulneráveis e frágeis que ela ainda comporta. Reconhecendo que essas limitações e a procurar por recursos analíticos alternativos é um dos pressupostos que fundamentam a pesquisa e o desenvolvimento do campo.

Bibliografia

- BARLEY, S.R.; TOLBERT, P.S. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. *Organizations Studies*. v. 18, n. 1, p. 93-117, 1997.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. 4ª. ed., Petrópolis: Vozes, 1973.
- BULHÕES, F.M. A Certificação ambiental de produtos agrícolas e florestais: diferentes trajetórias da relação entre ambiente e mercado. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade de Santa Maria. 2001.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. n. 48, p. 147-60, 1983.
- FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p.232-63, 1991.
- FONSECA, M.F. Certificação de sistemas de produção e processamento de produtos orgânicos de origem animal: história e perspectiva. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*. v. 19, n. 2, p. 267-97, 2002.
- GIDDENS, A. *A construção da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GORENSTEIN, O. Uma abordagem sobre resíduos de agrotóxicos em alimentos frescos. *Informações Econômicas*. v. 30, n. 3, p. 7, 2000.
- JEPPERSON, R. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p.143-63, 1991.
- MACHADO-DA-SILVA, C.; FONSECA, V.; FERNANDES, B. Cognição e institucionalização na dinâmica da mudança em organizações. In: RODRIGUES, S.; CUNHA, M. (orgs). *Novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira*. p. 123-50. São Paulo: Iglu, 2000.
- MEYER, J.; ROAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. n. 83, p. 340-63, 1977.
- MISOCZKY, M.C. Campo do poder e ação em Bourdieu: implicações de seu uso em estudos organizacionais. *Anais da XXV ENANPAD*, Campinas, setembro, 2001.
- OLIVER, C. Strategic responses to institutional process. *Academy of Management Review*. v. 16, n. 1, p. 145-79, 1991.
- PERROW, C. *Complex Organizations a critical essay*. New York: MacGraw-Hill, 1986.
- PRATES, A. Organização e instituição no velho e no novo institucionalismo. In: RODRIGUES, S.; CUNHA, M. (orgs). *Novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira*. p. 90-106. São Paulo: Iglu, 2000.
- SCOTT, W.R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

- SCOTT, W.R. *Organizations, rational, natural and open systems*. 4a. ed., New Jersey: Prentice Hall, 1995b.
- SELZNICK, M. Institutionalism 'old' and 'new'. *Administrative Science Quartely*. p. 270-7, jun. 1996.
- TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L.G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.) CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org. brasileiros) *Handbook de Estudos Organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

ⁱ Este termo foi cunhado por José Graziano da Silva pesquisador na área da Sociologia Rural há mais de três décadas.

ⁱⁱ Em 1999, ela contava com 14 agências credenciadas internacionalmente. No Brasil, o Instituto Biodinâmico de Desenvolvimento Rural (IBD) é um dos seus credenciados. Também outras credenciadas internacionais passaram atuar no Brasil como, por exemplo, a francesa ECOCERT e a alemã BCS.