

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO

Renaud Bruno Evina

**Regulação por Informação e Garantia de Credibilidade: Uma Avaliação dos
Mecanismos de Controle na Certificação da Agricultura Orgânica no Brasil**

Brasília-DF

2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO

**Regulação por Informação e Garantia de Credibilidade: Uma Avaliação dos
Mecanismos de Controle na Certificação da Agricultura Orgânica no Brasil**

**Dissertação submetida ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da Universidade de
Brasília.**

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Área de Concentração: Política e Instituições

Brasília-DF

2020

RENAUD BRUNO EVINA

**Regulação por Informação e Garantia de Credibilidade: Uma Avaliação dos
Mecanismos de Controle na Certificação da Agricultura Orgânica no Brasil**

Esta Dissertação foi julgada adequada e aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade de Brasília

Brasília, 15 de dezembro de 2020.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Orientador

Universidade de Brasília

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira

Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Paulo Calmon, cujos ensinamentos, paciência e apoio foram fundamentais para a conclusão desta dissertação.

À Nair Miranda, pela paciência em ouvir, ainda em estágio inicial, muitas das ideias que viriam a compor esta dissertação.

Ao Grupo Instituições e Políticas Públicas da Universidade de Brasília – GIPP/UnB e ao Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública – CEAG/UnB, pelo ambiente sempre acolhedor e de muito aprendizado.

A todos os colegas da pós-graduação, pelo convívio, troca de conhecimento e companheirismo.

A todos que fazem do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – IPOL/UnB um ambiente de pluralidade e excelência acadêmica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, por financiar esta pesquisa com uma bolsa de mestrado.

À minha família, pela motivação e apoio nessa trajetória. Muito obrigado por tudo!

RESUMO

Revelar informação é uma forma através da qual instrumentos de política pública podem solucionar assimetrias de informação e induzir mudanças em comportamentos de indivíduos e organizações; mas também promover melhorias em produtos, processos ou serviços. Esta dissertação investiga uma dessas modalidades de instrumento – os programas de certificação – com foco em seu uso no contexto da agricultura orgânica no Brasil. Para tanto, busca-se avaliar os mecanismos de controle instituídos para garantir a credibilidade e qualidade da produção orgânica no país, a partir de uma metodologia de avaliação de sistemas regulatórios conhecida por *Regulatory System Scan and Assessment* – RSSA. Os resultados mostram que, embora represente um segmento em expansão na produção agrícola nacional, a agricultura orgânica se desenvolve em um contexto de limitada capacidade estatal, o que diminui a efetividade dos seus mecanismos de controle e o alcance da sua regulação.

Palavras-chave: instrumentos de políticas públicas; políticas de revelação de informação; programas de certificação; agricultura orgânica; avaliação de sistemas regulatórios.

ABSTRACT

Information disclosure is an alternative for policy instruments to solve information asymmetries, and pursue behavioral changes in individuals and organizations behavior; also improve products, processes, or services. This dissertation investigates one of these instrument types – the certification programs – with a focus on its use in Brazilian organic agriculture. We evaluate the control mechanisms established to guarantee the credibility and quality of organic production in the country, using a regulatory system assessment methodology known as Regulatory System Assessment - RSSA. In spite of being an ever-expanding segment of the national agriculture yield, the results show that Brazil's organic agriculture develops in a context of limited state capacity which hinders the effectiveness of its control mechanisms and the scope of its regulation.

Keywords: policy instruments; disclosure policies; certification programs; organic agriculture; regulatory system evaluation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FiBL – Instituto de Pesquisa em Agricultura Orgânica

FSC – *Forest Stewardship Council*

INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

OAC – Organismos de Avaliação de Conformidade

OCS – Organização de Controle Social

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SISORG – Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica

SPG – Sistema Participativo de Garantia

TRI – *Toxic Release Inventory*

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de instrumentos de comunicação governamental.....	13
Quadro 2 – Quantidade de produtores orgânicos, área destinada à produção orgânica e Parcela destinada à produção orgânica no total de área total agricultável em 2018	30
Quadro 3 – Área destinada à produção orgânica e quantidade de produtores orgânicos por país, em 2018.....	31
Quadro 4 – Principais normativas sobre produção orgânica no Brasil.....	37
Quadro 5 – Tipologia de Fricções Disruptivas e Lacunas	57
Quadro 6 – Escala de deficiências do sistema regulatório (Shortcoming Scale)	59
Quadro 7 – Extrato do mapa normativo do mecanismo de controle da produção de orgânicos	66
Quadro 8 – Perfil dos profissionais entrevistados	68
Quadro 9 – Fricções no sistema regulatório da produção de orgânicos no Brasil	84
Quadro 10 – Lacunas no sistema regulatório da produção de orgânicos no Brasil.....	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama dos mecanismos de controle da produção orgânica.....	41
Figura 2 – Alguns selos de organismos de conformidade orgânica	43
Figura 3 – Selo Federal do SisOrg.....	45
Figura 4 – Mapa parcial do mecanismo de controle da produção orgânica.....	49
Figura 5 – Mapa de processo do mecanismo de controle da produção orgânica	51

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. AS POLÍTICAS DE REVELAÇÃO DE INFORMAÇÃO	7
1.1 INSTRUMENTOS DE CARÁTER INFORMACIONAL: JUSTIFICATIVAS E ESPÉCIES	9
1.2 OS PROGRAMAS DE CERTIFICAÇÃO: JUSTIFICATIVAS E EXEMPLOS	16
2. OS PROGRAMAS DE CERTIFICAÇÃO NA AGRICULTURA ORGÂNICA NO BRASIL.....	26
2.1 A AGRICULTURA ORGÂNICA: UM BREVE PANORAMA	29
2.2 A AGRICULTURA ORGÂNICA E A CERTIFICAÇÃO NO BRASIL.....	35
2.3 O CONTROLE E A GARANTIA DE CREDIBILIDADE DA AGRICULTURA ORGÂNICA NO BRASIL	40
2.4 O PROCESSO DA CERTIFICAÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL.....	47
3. MODELO DE ANÁLISE: A AVALIAÇÃO REGULATÓRIA COM O REGULATORY SYSTEM SCAN AND ASSESSMENT.....	53
4. METODOLOGIA.....	61
4.1 SOBRE A SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS	67
4.2 A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS E SUA CODIFICAÇÃO.....	69
5. RESULTADOS.....	73
5.1 FRICÇÕES DISRUPTIVAS NA REGULAÇÃO DA PRODUÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL	73
5.2 LACUNAS NA REGULAÇÃO DA PRODUÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL.....	76
5.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	80
6. CONCLUSÃO	90
6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	91
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	94
8. ANEXO I – GUIA DAS ENTREVISTAS E DO CÓDIGO DE ANÁLISE	101
9. ANEXO II – MAPA NORMATIVO DO CONTROLE DA AGRICULTURA DE ORIGEM ORGÂNICA.....	102
10. ANEXO III – TERMO DE CONSENTIMENTO E FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	112

INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata do uso de estratégias de revelação de informação como instrumento regulatório e de política pública. O sentido de instrumento adotado aqui é de conjunto de técnicas à disposição da autoridade pública para promover mudanças na realidade social. Por isso, tem-se como ponto de partida para compreender essa definição a classificação tricotômica proposta por Vedung (1998, p. 30), que divide os instrumentos de política pública em regulação (mais precisamente, medidas coercitivas) incentivos econômicos e informação¹. Da qual decorre que os meios de que dispõe o governo para intervir na realidade econômica e social implicam em estratégias de coerção pela força, incentivos financeiros e persuasão².

Na relação entre autoridade pública e governados, os instrumentos de política pública operam de formas distintas. Medidas coercitivas limitam o espectro de liberdade dos governados, requerem a observância de diretivas previstas em normas e, eventualmente, resultam na imposição de sanções. Incentivos financeiros desobrigam a adoção de determinada conduta, mas podem torná-la tanto mais atrativa, ou custosa, à medida em que disponibilizam, ou privam, de recursos materiais os sujeitos que almejam influenciar. Por último, instrumentos de persuasão apelam para aspectos cognitivos de atores sociais específicos, ou chamam a atenção para problemas sociais considerados socialmente relevantes, procurando influenciar condutas e processos decisórios mediante a disponibilização de informações de impacto significativo (VEDUNG, 1998, p. 33).

Em sintonia com a tipologia feita acima, esse trabalho tem como interesse geral investigar o uso de instrumento informacionais no contexto das políticas públicas e, como interesse específico, analisar a dimensão regulatória envolvida na sua implementação, em especial os aspectos de governança referentes a sua aplicação a diferentes contextos sociais.

A intervenção governamental via estratégia de revelação de informação é atualmente usada em diversas áreas, e persegue finalidades distintas, a exemplo da promoção de comportamentos virtuosos, alerta para riscos inerentes à aquisição de certos produtos ou serviços ou alerta da

¹ A regulação, no sentido usado por Vedung (1998), consiste em uma categoria de instrumento de política pública. Nesta dissertação as referências à regulação terão um sentido mais amplo, para abarcar as diferentes formas de intervenção na realidade econômica e social originadas de que dispõe o governo ou o mercado (Baldwin, Martin e Lodge, p. 2-3, 2012).

² Para Vedung (1998) os instrumentos de política pública se dividem entre os que implicam em coerção pela força (*Stick*), incentivos financeiros (*Carrot*) e persuasão (*Sermon*).

coletividade para efeitos nocivos ou viciosos resultantes de determinadas práticas. São também exemplos do uso desses instrumentos os rótulos nutricionais em alimentos industrializados, as bulas em medicamentos, os índices de eficiência energética afixados existentes tanto em equipamentos eletrodomésticos como em automóveis, ou mesmo as diferentes espécies de certificação de produtos ou serviços implementados pelos setores público e privado.

Também se incluem nessa categoria de instrumento as estratégias de publicidade negativa, criadas com o objetivo de causar dano à reputação de organizações cujas práticas sejam consideradas socialmente reprováveis – são as estratégias de *naming and shaming* (YADIN, 2019) – de que, no Brasil, são exemplo as chamadas “listas sujas” de empresas inidôneas; de empregadores punidos em razão de submeter seus empregados a condições análogas à escravidão; e de devedores inscritos na dívida ativa da União; que são divulgadas, respectivamente, pela Controladoria Geral da União, pelo Ministério do Trabalho e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Ministério da Economia).

Há importantes razões para realizar uma pesquisa sobre políticas de revelação de informação. A primeira é que se trata de um instrumento cujo uso tem sido crescente no desenho das políticas públicas, e nas mais diversas áreas, muito em razão da crença na eficácia e efetividade da transparência informacional como um motor de mudança nas práticas de indivíduos e organizações.

A segunda é a controvérsia relevante que cerca o tema. Embora seja crescente a adoção de políticas de revelação de informação como estratégia regulatória, são poucos os estudos que de forma sistemática analisam seus efeitos, esse fato alimenta a existência de posicionamentos antagônicos acerca do uso desses instrumentos.

Entre os entusiastas do uso dessas políticas, é comum a crença na eficácia de medidas de transparência no enfrentamento às assimetrias de informação produzidas tanto no mercado como no processo político, e que tendem a obstruir objetivos propostos por políticas governamentais (FUNG; GRAHAM; WEIL, 2007; FAGOTTO et al., 2006; SUNSTEIN, 1999; LOEWENSTEIN; SUNSTEIN; GOLDMAN, 2013). Já entre os opositores, o argumento central é de que formas mais diretas de intervenção governamental, seriam qualitativamente superiores às políticas informacionais, especialmente diante da escassez de evidências que estas últimas de fato seriam capazes de auxiliar os agentes na tomada de decisões melhor informadas (BEN-SHAHAR; SCHNEIDER, 2011; BEN-SHAHAR; SCHNEIDER, 2014; WINSTON, 2008).

Uma razão adicional para estudar políticas de transparência é seu potencial de contribuir para a área de ciência política. Embora essas políticas sejam há tempos implementadas em diversos países, ainda há muito o que investigar sobre seus mecanismos de funcionamento e efeitos no comportamento de diferentes atores. Além disso, verifica-se que em diferentes pesquisas que se debruçam sobre o tema predomina, como já apontado por Corrêa (2017, p. 16-17), o contexto institucional norte-americano e europeu. Motivo pela qual parece haver campo fértil para investigações centradas em ambientes institucionais distintos, em especial o de países em desenvolvimento, que possibilitem o surgimento de novas perspectivas acerca dos limites e possibilidades do uso de estratégias informacionais para diferentes finalidade e contextos.

Nesse sentido, o presente trabalho investiga os programas de certificação, um instrumento de revelação de informação comumente usado para atestar que determinadas características de um produto, serviço ou processo são conformes aos requisitos previstos em alguma regulamentação. No que concerne a finalidade de reduzir assimetrias de informação, esses programas têm semelhanças com outras medidas informacionais, porém, trazem como característica distintiva a existência de um terceiro independente, o agente certificador, que na qualidade de intermediador, atesta a efetiva existência de determinado atributo em um objeto transacionado, reduzindo assim os custos transacionais associados a verificação de informações.

Ao tratar dos programas de certificação, esta dissertação tem como estudo o caso sua institucionalização como instrumento regulatório na produção de orgânicos no Brasil. A agricultura orgânica é um modo de produção que ao longo da sua história se consolidou como uma contraposição ao movimento agrícola conhecido como “revolução verde”, e por seguir uma lógica do processo produtivo distinta da agricultura convencional. Podem ser elencados como elementos essenciais da agricultura orgânica a preocupação com a preservação do meio ambiente, a aversão a insumos químicos nocivos ao solo e a atenção em prover condições de vida digna aos indivíduos vinculados a essa atividade produtiva.

Embora no Brasil a área destinada à agricultura orgânica ainda represente uma parcela pequena da produção agrícola total, o país já figura entre os quinze maiores do mundo, apresentando um notável potencial de crescimento.

A escolha por analisar o presente estudo de caso se justifica no fato da produção de alimentos, em geral, e, de orgânicos, em particular, envolver um conjunto de processos que sendo realizados pelas unidades produtoras, são de difícil verificação pelas demais partes

interessadas do mercado; pelos potenciais benefícios que a conversão da produção agrícola convencional para a modalidade orgânica pode gerar à coletividade; mas também pela relevância econômica alcançada por essa modalidade de cultura que, seguindo uma tendência mundial, acompanha uma crescente demanda e preocupação dos consumidores não apenas com a origem dos alimentos, mas com a promoção de modos de produção pautados por critérios de sustentabilidade.

Nesse contexto, instituir um programa de certificação para produtos agrícolas de origem orgânica é uma medida que visa garantir que os sistemas produtivos que fornecem os alimentos orgânicos ofertados no mercado se pautem por processos produtivos que observem os requisitos mínimos instituídos por alguma norma advinda do setor público ou privado.

Assim, de forma mais específica, pretende-se avaliar a governança dos mecanismos de controle e garantia de qualidade instituídos a partir da Lei n. 10.831/2003, para regular e certificar a produção orgânica no Brasil. Para tanto, será aplicada a metodologia de avaliação de sistemas regulatórios desenvolvida por Shmueli et al. (2019), a “*Regulatory System Scan and Assessment*” (RSSA), cujo objetivo é verificar o grau de compatibilidade entre o desenho e o funcionamento prático de um sistema e regulatório com os fins almejados por uma política pública, para assim identificar aspectos deficientes ou subótimos desse sistema.

A relevância em analisar a governança de programas de certificação está na compreensão de que não basta existir uma certificação que sinalize certos atributos em determinado objeto (a exemplo de atribuir a qualidade orgânica a um produto agrícola), é necessária que o sistema que atesta tais qualidades seja crível, o que depende, fundamentalmente, de aspectos formais (legislação) e institucionais (normas sociais). Dessa forma, a avaliação realizada na presente dissertação se orienta a compreender (1) como se articulam os diferentes entes atuantes no mecanismo de certificação de produtos orgânicos no Brasil para garantir sua credibilidade? e (2) que possíveis deficiências podem ser identificadas nessa atividade regulatória e como elas se materializam no cotidiano dos atores diretamente envolvidos com essa modalidade de cultura?

Ao buscar responder as perguntas mencionadas acima, este trabalho espera contribuir para uma melhor compreensão sobre os limites e possibilidades do uso de instrumentos informacionais e programas de certificação nas políticas públicas, dando uma especial atenção à área ambiental, visto que o estudo de caso que aqui se analisa, a agricultura orgânica, é uma questão de grande importância em qualquer política de sustentabilidade.

De modo distinto às abordagens usuais em pesquisas sobre políticas de revelação de informação, não será objeto principal desta dissertação os efeitos da informação ou transparência sobre comportamentos de indivíduos e organizações. Isso porque, segundo a perspectiva aqui adotada, programas de certificação não são uma panaceia para a “assimetria de informação”. Pelo contrário, a depender do contexto em que ela é adotada, a certificação pode não resolver os problemas para os quais ela foi instituída, mas criar ou, ao menos, evidenciar outros de natureza distinta, como são deficiências de capacidade regulatória por parte do setor público.

Portanto, o enfoque que aqui se adota privilegia uma melhor compreensão da governança das políticas de caráter informacional e da capacidade regulatória, principalmente em cenários em que a garantia de credibilidade é incerta, mas é um fator preponderante à efetividade do instrumento de política pública – como é o caso ora analisado, onde o contexto é o Brasil.

Nesse sentido, os resultados desta dissertação apontam para algumas limitações em diferentes dimensões do sistema de regulação da produção orgânica no país, como problemas de estratégia e coordenação, dificuldades de capacidade regulatória, escassez de recursos materiais e humanos, necessidade de adequação de instrumentos de controle e de investimentos em tecnologias, falta de clareza em procedimentos, necessidade uniformizar a interpretação de normas e aprimorar canais entre os órgãos reguladores e os demais atores envolvidos com a produção orgânica.

Além desta introdução, esta dissertação é composta por mais seis capítulos. O primeiro introduz as políticas de revelação de informação, faz uma explicação sobre seus fundamentos teóricos e características essenciais e cita exemplos de aplicação de forma a contextualizar o seu uso e finalidades perseguidas. Nesse mesmo capítulo são abordadas as características básicas da modalidade de política de revelação de informação que será foco deste trabalho: os programas de certificação.

O segundo capítulo trata dos programas de certificação no contexto da agricultura orgânica no Brasil. Apresenta-se algumas estatísticas sobre produção orgânica, as características básicas desses sistemas de produção e os problemas de assimetria de informação que o caracterizam. Na sequência, são abordadas as principais justificativas para a instituição de programas de certificação no âmbito da agricultura orgânica, fazendo uma breve incursão pela experiência brasileira. Por fim, são analisados os mecanismos de controle da produção

orgânica, instituídos no Brasil, a partir de 2003, descrevendo seus aspectos fundamentais e as normas que os estruturam.

O terceiro capítulo descreve o modelo de análise usado nesta dissertação, o *Regulatory System Scan and Assessment* (RSSA). Trata-se de uma metodologia de avaliação de sistemas regulatórios vista como adequada aos propósitos deste trabalho, justamente por ser voltada a realizar uma avaliação da capacidade regulatória a partir de dimensões que focadas no marco legal, na interação entre os órgãos que integram um sistema regulatório e na prática regulatória. Tendo como produto a identificação das dimensões em que é mais urgente ações do poder público no sentido de melhoria da governança de um sistema regulatório.

O quarto capítulo apresenta a metodologia, nele são novamente formuladas as perguntas de pesquisa que orientam esta dissertação. Também são abordados os critérios adotados para seleção documental, dos entrevistados, bem como a forma usada para analisar as informações colhidas na fase de pesquisa empírica.

O quinto capítulo apresenta os resultados da pesquisa. Cada uma das dimensões do RSSA aplicadas ao sistema regulatório da produção de orgânicos são discutidas. Na sequência, busca-se compreender as implicações desses achados para garantia de credibilidade da certificação da produção orgânica no Brasil, bem como sistematizar os principais achados desta dissertação.

A conclusão deste trabalho retoma as principais questões analisadas na dissertação, suas implicações para as áreas de políticas públicas e de regulação, faz apontamentos sobre as limitações do trabalho e aborda possíveis direções para pesquisas futuras sobre programas de certificação na agricultura e na produção de alimentos.

1. AS POLÍTICAS DE REVELAÇÃO DE INFORMAÇÃO

Políticas de revelação de informação, também chamadas de políticas de transparência regulatória ou focalizada, são medidas que usam instrumentos informacionais com o intuito de induzir melhorias nos processos de escolha individuais e coletivos, bem como nas práticas de organizações públicas e privadas; mediante a disponibilização de informações consideradas cruciais para a tomada de decisões melhor informadas. Em essência, elas consistem em uma modalidade de intervenção regulatória indireta, frequentemente usada pelo poder público, para substituir formas mais tradicionais de intervenção governamental, conhecidas por comando e controle (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012, p. 105-135).

Enquanto estratégias regulatórias, medidas governamentais que comportam elementos de revelação de informação podem ser vistas como uma forma menos intervencionista para lidar com as consequências da assimetria de poder e informação, inerentes às interações entre indivíduos, organizações e o governo; por isso ampliar o acesso à informação é visto, em muitos contextos, como uma estratégia ideal de promoção de mudança no status quo e controle democrático de políticas públicas.

Embora atualmente em voga, normas de transparência com fins regulatórios não são necessariamente uma novidade, o que há de novo talvez seja a multiplicidade de setores em que elas vêm sendo aplicadas. Quando se considera o espectro de instrumentos de ação governamental, a popularidade de medidas de transparências regulatória revela uma mudança de paradigma na concepção de intervenção estatal na arena econômica e social, que remonta ao final da década de 1970, em especial nos Estados Unidos, e que se manifestou pelo aumento na edição de medidas regulatórias de caráter informacional e educacional, em alternativa às formas mais tradicionais de regulação (DALLEY, 2007).

Ao analisar adoção de políticas de caráter informacional no contexto norte-americano, Adler e Pittle (1984) apontam como razões para seu apelo entre os formuladores de políticas públicas daquele país (1) o fato da regulação direta ser considerada pouco eficaz na prevenção de lesões e riscos causados pelo consumo de determinados produtos; (2) a suposta preservação da dimensão de liberdade de escolha individual por parte das normas de caráter informacional; (3) e a maior facilidade em aprovar políticas de transparência regulatória no Congresso americano e os ganhos de reputação auferidos pelas agências encarregadas da sua implementação.

Enquanto instrumento voltado a influenciar o comportamento do público, e que consiste em disponibilizar informação sobre questões relevantes ao domínio social ou econômico, a transparência pode ser usada de maneira isolada ou combinada com formas mais usuais de intervenção governamental. A escolha sobre o modo de disponibilização dessa informação considera sua viabilidade frente a outros instrumentos de intervenção regulatória que podem ser, por exemplo, os custos de implementação e monitoramento, a possibilidade de impor às organizações o custo de gerar a informação que será tornada pública e a crença dos formuladores de política sobre a capacidade da informação pública em mudar comportamentos. (VEDUNG; van der DOELEN, p. 103-106, 1998).

A informação que se disponibiliza ao público pode conter juízo de valor sobre o considerado mais adequado para determinada situação, entretanto, ela não traz nenhuma obrigação de comportamento aos destinatários da mensagem. Assim, o que se deseja é persuadir o sujeito alvo da mensagem a adotar determinada conduta compatível com os objetivos perseguidos por determinada política pública, sem a necessidade de lançar mão de instrumentos de intervenção direta, a exemplo de medidas sancionatórias ou incentivos financeiros.

Na medida em que o governo deseja influenciar a conduta dos sujeitos, não há que se falar em punição àqueles que não observam a mensagem emitida pelo poder público; nem em premiação ou subtração material aos que se comportam de forma distinta dos objetivos pretendidos pela mensagem por ele emitida.

A opção por instrumentos que promovam a transparência não é somente influenciada por questões técnicas, mas também por escolhas políticas³. Medidas de transparência regulatória costumam ser instituídas como resposta a momentos de forte comoção pública, quando se eleva a pressão política por ações de autoridades governamentais para solucionar questões tidas como relevantes em determinado momento e contexto social⁴ (BEN-SHAHAR; SCHNEIDER, 2011; FUNG; WEIL; GRAHAM, 2007).

³ A eficácia, os efeitos e os mecanismos de funcionamento de políticas de transparência regulatória ainda são muito debatidos, Witson (2008) e Ho (2012) apontam para algumas limitações das evidências apresentadas pela literatura científica.

⁴ Ben-Shahar e Schneider (2011) e Fung, Weill e Graham (2007) avaliam de forma distinta a influência política na adoção de medidas de transparência regulatória. Enquanto para estes últimos, ela é uma manifestação do controle democrático, o que não limita a eficácia e relevância desse tipo de medida; Ben-shahar e Schneider (2011) enxergam na influência política um aspecto nocivo relativo à instituição de diversas medidas informacionais. Eles sustentam que haveria evidências suficientes a comprovar que, em muitos casos, políticas de revelação de

1.1 Instrumentos de caráter informacional: justificativas e espécies

Estratégias de revelação de informação têm ampla aplicação na área das políticas públicas, pesquisas já analisaram seus usos para diferentes finalidades, a exemplo do combate à discriminação salarial de gênero (BENNEDSEN et al., 2019)⁵; promoção de melhorias nas condições sanitárias em estabelecimentos comerciais de alimentos (ZHE JIN; LESLI, 2003)⁶; redução na emissão de substâncias tóxicas no meio ambiente (KONAR; COHEN, 1997)⁷; e promoção da concorrência na indústria de medicamentos (YADIN, 2019)⁸.

As motivações para a adoção de medidas informacionais com fins regulatórios são diversas. Fung, Weil e Graham (2007, p. 6) demonstram que elas têm se justificado pela necessidade de incentivar a tomada de decisões conscientes por parte do público, diante de sua sujeição a riscos e falhas em bens e serviços fornecidos por organizações públicas ou privadas. Stephan (2002) considera essa espécie regulatória uma forma de reduzir custos transacionais e resolver uma falha de mercado importante: o acesso à informação. Para esse autor, ao incentivar, ou obrigar, a coleta e disseminação de informações, a ação estatal atua na provisão de um bem público que, sem essa atuação, seria de difícil disponibilização.

Vedung e van der Doelen (1998) sintetizam algumas justificativas para o uso de instrumentos informacionais no contexto das políticas públicas, em oposição a outras categorias de instrumentos. Os autores apresentam sete teorias que, à sua maneira, justificam e estabelecem parâmetros para essa escolha.

informação, não são somente incapazes de atender aos objetivos que justificam sua criação, como intensificam problemas distributivos.

⁵ Bennedsen et al. (2006) analisaram as consequências da Lei n. 562, de junho de 2006, que instituiu na Dinamarca a obrigatoriedade da divulgação de salários, desagregados por gênero, a todas as empresas com ao menos 35 empregados. Os autores argumentam que a referida lei resultou na diminuição de diferenças salariais entre homens e mulheres.

⁶ Segundo Zhe Jin e Leslie (2003) uma regulamentação da década de 1990, obrigando a fixação na entrada dos restaurantes da cidade de Los Angeles da menção obtida nas inspeções realizadas pela autoridade sanitária da cidade, o *Health Service Department* (HSD), gerou uma redução de 20% no número de internações hospitalares por intoxicação alimentar. Os autores atribuem esse resultado a mudanças comportamentais tanto de consumidores, que passaram a optar por restaurantes melhor avaliados, como dos estabelecimentos alimentares, que mudaram suas práticas de higiene.

⁷ Trata-se da publicidade de emissões de substâncias tóxicas no meio ambiente, a *Toxic Release Inventory* (TRI), uma medida instituída pelo *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, aprovada pelo Congresso americano em 1986. Os autores mostram que os efeitos dessa política se deram a partir de um mecanismo de mercado: empresas listadas como “grandes poluidoras” sofrem redução em valor de mercado a curto prazo; ao longo do tempo, no entanto, elas ajustam suas práticas para diminuir seus níveis de emissão.

⁸ Sharon Yadin (2019) analisa uma estratégia de publicidade negativa instituída pela agência *Food and Drug Administration*, contra condutas anticompetitivas da indústria de fármacos nos Estados Unidos.

A primeira delas, de caráter negativo, é chamada de teoria negativa da conformidade universal (*Negative Theory of Universal Compliance*). Ela sustenta que quando se espera da coletividade obediência a determinado mandamento, o simples recurso a instrumentos informacionais se mostra inadequado. Para ilustrar as implicações desta teoria, os autores mencionam o homicídio, furto e a quebra de contrato que, sendo condutas socialmente intoleráveis ou intolleráveis, à princípio, de todos exige abstenção em praticá-las. Assim, a mera provisão de informação mostra-se como instrumento inadequado para tratar o problema, devendo ser substituída por medidas regulatórias diretas.

A segunda teoria é a dos interesses concomitantes ou compatíveis (*Theory of Coinciding Interests*). Para que se verifique a adequação do uso da informação, o curso de ação que se almeja alcançar deve encontrar compatibilidade com interesses privados dos sujeitos alvo da comunicação e do interesse público⁹. Deve-se evitar o uso do instrumento informacional quando, embora atenda interesse público, ele exija um comportamento dos particulares que destoe de seus próprios interesses.

A teoria paternalista sustenta que a disponibilização de informação pelo governo se mostra apropriada, quando a mudança comportamental que ela objetiva vá ao encontro de interesses próprios ao sujeito alvo, ainda que estes não tenham clara consciência disso.

Para a teoria das crises, quarta espécie de teoria, a disponibilização de informação é uma medida que pode auxiliar o enfrentamento de situações críticas ou diante em razão de dificuldades de implementar medidas administrativas de cunho mais direto, com a celeridade exigida por determinada situação emergencial. Vedung e van der Doelen (1998) citam como exemplo uma crise ambiental, fazendo referência a Baumol and Oates (1979)¹⁰, dizem eles que quando os níveis de poluição em uma cidade alcançam níveis críticos, ou quando ela atravessa um período de estiagem, incentivar a população, por meio de disponibilização de informação, a mudar suas práticas, por exemplo, diminuindo sua dependência de automóveis ou o consumo de água, é a medida mais efetiva para lidar com a crise no curto prazo.

A teoria da dificuldade de monitoramento (*Theory of Difficult Oversight*) sustenta que a informação é medida preferível às demais categorias de instrumentos quando os custos de

⁹ A ideia de atendimento a interesse particular adotada pelos autores significa que o curso resultante do uso da informação produz consequências diretas e observáveis em seu público alvo.

¹⁰ Consultar: BAUMOL, William; OATES, Wallace E. *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall. 1979.

monitoramento forem elevados. A conveniência de instrumentos econômicos ou de intervenção direta (regulatórios) depende da capacidade do poder público de inspecionar e controlar a atividade desenvolvida no setor ao qual ela se dirige. Se esta capacidade é reduzida, ferramentas informacionais podem ser preferíveis.

A teoria da legitimação defende que medidas informacionais têm por propósito de antecipar a adoção de instrumentos mais restritivos ou rigorosos pelo governo no futuro. Esta teoria existe nas formas pessimista e otimista. Na primeira, a informação é instrumental para a legitimação de formas mais severas de intervenção governamental. Isto é, ela não soluciona problemas concretos, servindo apenas ao convencimento da opinião pública sobre a justiça das medidas mais drásticas que devem ser futuramente implementadas, por ocasião do insucesso de formas mais suaves de intervenção. A segunda forma, a otimista, pressupõe que, embora as autoridades públicas acreditem na capacidade da informação em solucionar problemas concretos, elas fazem uso retórico da possibilidade de adotar formas mais estritas de intervenção, para potencializar o alcance da comunicação dirigida ao público alvo.

A última teoria apresentada por Vedung e van der Doelen (1998) é chamada de teoria simbólica da informação (*Token Theory of Information*). Ela sustenta que o propósito motivador da informação não é solucionar problemas sociais, mas produzir uma desatenção da coletividade em relação a eles, ou para servir de estratégia do governo a eventuais críticas por comportamento negligente. Aqui, os mencionados autores novamente mencionam políticas instituídas na seara ambiental, como forma de ilustrar que, não raro, corporações que poderiam ter seus interesses atingidos por intervenções regulatórias mais severas costumam declarar sua preferência pela instituição de estratégias mais suaves de intervenção governamental (ainda que eventualmente ineficazes), diminuindo assim possíveis críticas relacionada às suas práticas na área ambiental. Assim, chama-se de teoria simbólica da informação porque a utilização do instrumento é a confecção de um “jogo de cena”.

No livro *Full Disclosure: The Politics and Perils of Transparency* (2007), Archon Fung, Mary Graham e David K. Weil listam cinco características que distinguem políticas de transparência de outras formas de intervenção governamental. A primeira é a existência de um propósito específico, medidas informacionais visam atacar os efeitos causados pela assimetria de informação para a coletividade. Elas podem, por exemplo, conscientizar o público sobre a qualidade e os riscos de determinados produtos e serviços, auxiliar no combate a práticas

discriminatórias ou socialmente injustas existente no mercado, ou aumentar o controle dos cidadãos sobre seus governos.

A segunda característica é a existência de um alvo específico. Instrumentos de transparência costumam ter como alvo organizações públicas e privadas que geram determinados tipos de riscos ou que têm problemas de desempenho. Elas não costumam, entretanto, ter um destinatário específico, podendo este ser descrito de forma genérica como o “público”. Na prática, isso significa que a informação pode ter como destinatário o usuário direto (caso em que a informação é disponibilizada de forma sintética e simples) ou intermediários (caso em que os destinatários da informação são as organizações da sociedade civil, cuja atuação consiste em simplificar informações complexas para posterior disponibilização para a coletividade).

A limitação de escopo quanto ao que se revela é mais uma característica das políticas de transparência. A informação disponibilizada deve ter estreita relação com o tipo de assimetria de informação que ela busca solucionar. Essa informação pode ser produzida mediante requerimento da autoridade pública (regulador), para que uma informação detida por uma organização pública ou privada seja revelada à coletividade – é a chamada “obrigação de informar”. Mas também pode ser adquirida pelo poder público no exercício da sua função regulatória e, posteriormente, divulgados para a comunidade.

A quarta característica se refere à estrutura e aos veículos de divulgação. Medidas de transparência trazem informações padronizadas para permitir a comparação entre as organizações, mas também disciplinam a métrica a ser adotada, a frequência com a qual as informações disponibilizadas devem ser atualizadas e os veículos através dos quais eles devem ser divulgados.

Uma última característica das políticas de transparência diz respeito à existência de mecanismos de execução e monitoramento. O funcionamento regular de políticas de transparência tem como imprescindível a existência de meios para a imposição de sanções às organizações que não observem suas exigências.

Howlett (2009) categoriza as políticas de transparência em duas dimensões. Na primeira, os instrumentos se subdividem por finalidade, tendo caráter substantivo ou procedimental; na segunda, a divisão em termos de estágio do processo de produção ou ciclo da política pública (“*policy cycle*”) em que a medida de transparência deve atuar, dividindo-se

entre as categorias “*front-end*” (referente ao estágio de produção do bem ou serviço) e “*back-end*” (referente ao estágio de consumo ou distribuição do bem).

		Finalidade da política pública	
		Substantiva	Procedimental
Estágio do processo de produção/ciclo de política pública	“ <i>Front-end</i> ”	<p><i>Product information:</i></p> <p><u>Instrumentos de notificação e persuasão.</u></p> <p>Ex. rotulagem de alimentos, portais de governo eletrônico (e-gov), outras formas indiretas de apelo aos produtores</p>	<p><i>General disclosure tools:</i></p> <p><u>Regulação sobre revelação ou sigilo de informações.</u></p> <p>Ex. leis de acesso à informação</p>
	“ <i>Back-end</i> ”	<p><i>Consumer information:</i></p> <p><u>Campanhas publicitárias.</u></p> <p>Ex. publicidade governamental e exortação moral</p>	<p><i>Data collection and release tools:</i></p> <p><u>Coleta e disponibilização de dados.</u></p> <p>Ex. divulgação de estatísticas públicas, relatórios governamentais e normas sobre sigilo de informações individuais</p>

Quadro 1 – Tipos de instrumentos de comunicação governamental

Fonte: Adaptado de Howlett (2009).

Compondo a primeira dimensão, são substantivos os instrumentos cujo objetivo é afetar direta ou indiretamente o comportamento de atores envolvidos na produção, consumo ou distribuição de diferentes bens e serviços na sociedade. Ferramentas com características substantivas são usadas, por exemplo, para melhorar a qualidade de determinados bens ou serviços, estimular comportamentos virtuosos (ex. filantropia), inibir comportamentos viciosos (ex. uso de drogas) ou promover virtudes coletivas (ex. paz, sustentabilidade ou bem-estar).

Instrumentos procedimentais, por outro lado, diferem dos substanciais por influenciarem apenas de forma indireta os processos de produção, consumo ou distribuição de bens e serviços; mas afetarem de forma direta o comportamento de atores que atuam na formulação da política pública. Isso somente é possível porque esses atores integram uma rede de políticas públicas, composta por atores governamentais e não governamentais, e que se estrutura por um compartilhamento de crenças e interesse em matéria de formulação e implementação de políticas. Assim, o instrumento procedimental que se baseia em informação busca, portanto, alterar o comportamento dos atores, valendo-se da sua participação em uma rede de políticas públicas, para ocasionar mudanças em comportamentos de consumo ou produção.

A segunda dimensão em que Howlett (2009) classifica as políticas de transparência se refere ao estágio do processo de produção ou ciclo da política pública em que ela terá foco. Aqui, a comunicação assumirá a forma “*front end*” (quando visar alteração no comportamento do produtor, operando na fase de produção do bem ou serviço ou estágio de formulação da política pública) ou “*back-end*” (quando quiser o comportamento do consumidor, centrando no estágio de consumo ou distribuição ou na fase de implementação e avaliação de política pública).

A partir da sua classificação de instrumentos de comunicação governamental, Howlett (2009) propõe uma matriz representada no Quadro 1, onde estão descritos seus quatro tipos básicos: informação sobre produto ou serviço (*product information*), informação ao consumidor (*consumer information*), Leis de Acesso a Informação (*general disclosure tools*), coleta e disponibilidade de dados (*data collection and release tools*). Cada um deles é explicada a seguir:

a. Ferramentas substantivas dirigidas ao produtor (*Product information*): instrumentos de notificação e exortação moral

São instrumentos criados por normas regulatórias de onde provêm informações factuais que visam melhorar a tomada de decisão por parte dos indivíduos ou reduzir a assimetria informacional entre consumidores e produtores, para incentivar mudanças comportamentais alinhadas com os objetivos almejados por uma política pública. A expectativa com o uso de tais instrumentos é que a revelação de informação influencie as ações de usuários e o processo decisório das organizações;

resultando, por exemplo, na produção e consumo de alimentos mais saudáveis, em níveis mais elevados de segurança mais elevados na produção de diversos bens. Exemplos desse instrumento são a rotulagem de alimentos e os sinais de advertências sobre os riscos intrínsecos à utilização de determinados produtos.

b. Ferramentas substantivas direcionadas a consumidores ou usuários (*consumer information*): campanhas publicitárias

São ferramentas do tipo *Back-end*, que comunicam ao público aspectos positivos ou negativos do comportamento de atores sociais específicos que se deseja estimular ou inibir. É uma estratégia de comunicação cuja finalidade é especialmente a “venda” e a propaganda das políticas públicas patrocinadas pelo governo; ou a “educação” do cidadão para estimular comportamentos socialmente mais desejáveis. Um exemplo de estratégia de comunicação desse tipo são as campanhas publicitárias de massa, como as que tratam dos riscos da direção de veículos após a ingestão de bebida alcoólica. Note-se que a informação aqui provisionada não é necessariamente factual.

c. Ferramentas procedimentais que afetam a agenda e formulação de políticas públicas (“*General disclosure tools*”): transparência e sigilo de informações

São instrumentos de tipo “*front-end*” que regulam o acesso e o sigilo de informações sobre indivíduos, governos e público em geral. Em regra, essas normas tratam da confidencialidade de determinadas informações, privacidade à dados e de critérios para sua divulgação ao público. Um exemplo clássico desse tipo de instrumento são as leis de acesso à informação, existentes em vários países, que dispõem sobre a divulgação e o sigilo de informação sobre indivíduos e organizações.

d. Ferramentas procedimentais para implementação e avaliação de políticas públicas (“*Data collection and release tools*”):

Nessa categoria estão as diversas estratégias usadas para legitimar a ação governamental em matéria de políticas públicas ou programas de governo, de interesse de grupos específicos através, por exemplo, de audiências públicas e a divulgação antecipada para a mídia desses planos. Instrumentos da mesma categoria são aqueles usados para coletar informações sobre o público, como pesquisas de opinião e investigações conduzidas por autoridades públicas. Também é possível colocar nessa categoria legislações sobre direitos de privacidade, que se contrapõem

às leis de acesso à informação, por garantirem o sigilo de informações individuais em matéria de saúde, bancária e fiscal.

A taxonomia desenvolvida por Howlett (2009) permite inserir as políticas de transparência regulatória que serão analisadas neste trabalho como pertencentes ao grupo de ferramentas de comunicação de tipo substantivo. Por consequência, elas poderão ser tanto orientadas ao estágio de produção (“*front-end*”) quanto ao de consumo (“*back-end*”). As medidas de revelação de informação objeto deste estudo poderão assumir duas finalidades distintas: a melhora da arquitetura decisória dos consumidores e usuários de serviços e, por efeito, as práticas das organizações; ou a finalidade inibidora ou incentivadora de determinados hábitos na população.

1.2 Os programas de certificação: justificativas e exemplos

A definição e os exemplos de políticas de revelação de informação mencionados na subseção anterior oferecem um bom panorama sobre os seus diferentes usos e efeitos no comportamento dos atores por elas afetados. De fato, pesquisar informação no contexto da regulação significa tratar de um instrumento que assume diferentes formas e conteúdos a depender das condições existentes no setor que se almeja regular. Assim, a presente dissertação se insere nessa temática propondo investigar uma modalidade de medida informacional voltada a promover melhorias de qualidade em produtos, serviços ou processos: os programas de certificação.

O interesse em estudar esse objeto está no fato de que somado às teorias e justificativas apresentadas na seção anterior, os programas de certificação, de modo semelhante a outros instrumentos de caráter informacional, são comumente instituídos com fins a enfrentar um problema que há tempos é objeto de pesquisa social, especialmente desde sua descrição por Akerlof (1970), e que se refere às consequências da assimetria de informação para as interações entre indivíduos e organizações¹¹.

¹¹ Akerlof, George. The Market for 'Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488–500, 1970.

A Teoria Econômica contemporânea propugna que mercados competitivos podem ser um mecanismo eficiente de alocação de recursos, desde que compradores e vendedores interajam livremente. Em outras palavras, um equilíbrio competitivo de livre mercado geraria uma alocação de equilíbrio “Pareto Eficiente”, ou seja, onde seria impossível melhorar a situação de um indivíduo sem prejudicar pelo menos um outro indivíduo. Assumindo que uma situação Pareto Eficiente seria desejável socialmente, medidas que dificultassem o livre funcionamento dos mercados competitivos deveriam ser evitadas.

No entanto, a Teoria reconhece que para que a alocação de recursos decorrente da ação do mercado gere um equilíbrio que seja Pareto Eficiente é importante que não existam obstáculos importantes à livre competição. A presença desses obstáculos caracterizaria uma longa lista de situações marcadas por “falhas de mercado”.

Dentre as falhas de mercado, uma que tem despertado maior atenção são aquelas decorrentes de assimetrias informacionais. Se, por exemplo, compradores e vendedores não dispõem do mesmo conjunto de informações, é óbvio que não poderão transacionar livremente, havendo espaço para todo o tipo de manipulação.

Há muito os economistas reconhecem que no mundo real, existem assimetrias informacionais nas transações no mercado. No entanto, essas assimetrias eram ignoradas ou consideradas pouco relevantes e incapazes de afetar significativamente a economia. No entanto, ao longo dos últimos anos, diversos estudos demonstraram que, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, a maneira como a informação é distribuída entre os agentes econômicos, têm sim efeito muito importante na economia.

É nesse contexto que questões relativas à assimetria informacional entre agentes econômicos e atores políticos passam a despertar maior interesse e suscitam toda uma ampla gama de estudos, incluindo aqueles relacionados às questões relativas às políticas de informação.

Enquanto importante paradigma da teoria econômica contemporânea, a assimetria de informação fornece as bases para a compreensão segundo a qual em diferentes contextos em que agentes realizam algum tipo de transação é natural que um lado detenha mais conhecimento sobre os atributos do objeto transacionado que o outro. Isso ocorre porque a informação, enquanto bem público típico, e não sujeito a rivalidade, gera poucos incentivos para que estes agentes produzam informação sobre a sua atividade em nível socialmente desejado.

A consequência da disparidade informacional, como explicam Fung, Weil e Graham (2007, p. 31), é a geração de dois problemas importantes relacionados ao funcionamento do mercado. O primeiro, denominado de seleção adversa, se manifesta quando as características do objeto de uma transação são variadas, e há um lado melhor informado sobre elas do que o outro. A seleção adversa ocorre quando os produtos ou serviços ofertados são heterogêneos em suas dimensões relevantes (ex. qualidade, produtividade e riscos advindos da utilização) e a capacidade de observar ou revelar essas dimensões via mecanismos de preço é limitada. Em tais situações, o desnível em termos de conhecimento sobre esses atributos, resulta em que os agentes que participam dessas transações façam escolhas mal informadas.

Outro problema gerado pela assimetria de informação é o risco moral (*moral hazard*), causado pela dificuldade dos agentes em observar ou monitorar as ações uns dos outros. A contratação de um seguro de saúde, ou de serviço mediante promessa de remuneração, ilustram bem esse problema. No primeiro caso, a gestora do plano de saúde não consegue verificar o nível de precaução com a própria saúde por parte do contratante do seu serviço sem incorrer em custos não negligenciáveis. No outro, o contratante pode estabelecer formas de verificar o resultado da atividade desenvolvida pela contratada (uma medida de desempenho, por exemplo); todavia, caso queira monitorar a forma como aquela atividade é desempenhada, os custos de monitoramento serão consideráveis. Dessa forma, em ambas as situações, a solução passa pela criação de mecanismos para alinhar incentivos de ambas as partes da transação.

Pode-se dizer, portanto, que um mercado com falhas do tipo informacional se caracteriza por (1) um nível de informação disponível aquém do socialmente desejável; (2) custos transacionais consideráveis, resultado da dificuldade em adquirir informação; (3) e incentivos não alinhados para que indivíduos, empresas e organizações resolvam problemas de assimetria de informação.

É justamente para tratar dessa característica inerente ao funcionamento de diferentes mercados que os programas de certificação são criados. Quando a disseminação de informação sobre a qualidade de produtos e serviços ofertados em determinado setor é limitada, ou os processos adotados para que sejam ofertados não podem ser observados ou verificados, a consequência, do ponto vista da demanda, é a dificuldade em realizar escolhas adequadas às necessidades dos atores, e, sob o lado da oferta, a dificuldade em sinalizar características que mostram diferenças em termos qualitativos.

Programas de certificação são instituídos para reduzir o custo de acesso ao público à informação e para funcionar como mecanismos de garantia. Eles são mecanismos que tentam solucionar problemas de coordenação de ações de diferentes grupos cujos interesses podem eventualmente estar em conflito. Isto é, os interesses daqueles incumbidos pela disponibilidade de um produto ou serviço, ou realização de um processo, podem não se alinhar ao daqueles a quem eles se destinam (ex. o consumidor).

A certificação possibilita informar, previamente à aquisição, a existência de determinadas características na constituição de produtos, serviços ou processos. A instituição de programas de certificação é adequada tanto a situações em que tais características podem ser verificadas após a aquisição, caso dos chamados de bens de experiência, como para situações em que mesmo a experiência não permite emitir juízo subjetivos sobre os atributos do que se adquire, como no caso dos bens de crença ou credibilidade (DRANOVE; JIN, 2010; BENZ, 2006)¹².

Extraí-se de Darby e Karni (1973) que, em termos de qualidades ou características predominantes, os bens podem ser classificados em três grandes grupos: bens de procura (*search goods*), que designam aqueles cujas qualidades são anteriormente conhecidas podem ser verificadas através de um processo de procura no mercado (ex.: a compra de uma camiseta vermelha ou de um copo de vidro); bens de experiência (*experience goods*), cujas qualidades seriam verificadas somente após a compra, através do uso ou consumo (ex.: uma lata de sardinha ou uma garrafa de vinho); bens de crença ou credibilidade (*credence goods*), cujas características ou qualidades, para serem verificadas demandam que eles incorra em custos informacionais significativos (ex.: serviço de reparo de automóvel por um mecânico)¹³.

O conceito de bens de credibilidade é usualmente utilizado para descrever situações em que o elevado custo (ou mesmo a impossibilidade) de verificação de informação, possibilita que em determinadas transações, certos indivíduos explorem esta situação oferecendo tratamento além do necessário – visando, por exemplo, cobrar mais por determinado serviço;

¹² De acordo com Benz (2006), *experience good* é um bem cuja verificação de características relevantes (ex. qualidade) ocorre somente após a aquisição ou consumo (ex. restaurante, filme, livro). A seu turno, *credence good* se refere àqueles bens cuja incerteza acerca de suas dimensões relevantes (ex. procedência ou qualidade) não são sanadas nem mesmo após a aquisição ou consumo (Ex. atendimento médico, serviço jurídico, produto orgânico).

¹³ Importante notar que essa definição é para algumas situações uma simplificação da realidade, pois, na prática, um mesmo bem pode ser uma combinação dessas distintas características. Esse exemplo é ilustrativo: você procura uma camisa vermelha (bem de procura), ajustada ao seu biótipo (bem de experiência), mas cujo processo de fabricação tenha observado os padrões mínimos de sustentabilidade definidos em normas nacionais ou internacionais (bem de credibilidade).

praticuem sobrepreço, aproveitando sua vantagem em termos informacionais; ou, valendo-se da posição de especialista, atuem de forma viesada.

Gottschalk (2018) mostra que existem três relações de mercado, típicas e consolidadas pela teoria, que caracterizam bens de credibilidade. A primeira se refere ao mercado de serviços especializados, em que o requisito para a atuação profissional é um conhecimento técnico específico, que confere a quem o possui uma superioridade técnica em relação aos demais e, portanto, habilitando-o a oferecer, de forma simultânea, diagnóstico técnico e tratamento para determinada para determinado problema. Exemplos que descrevem esse tipo de situação são os serviços de saúde, de reparo ou reforma (automóvel, computador, casa ou projeto de infraestrutura) e de consultoria jurídica ou empresarial.

Na segunda estão as atividades de consultoria especializada, que aconselham o consumidor sobre algum produto ou serviço, fornecidos por terceiros, melhor atendem aos seus interesses. Os exemplos típicos incluídos nessa categoria são as consultorias de serviços financeiros e as agências de classificação de risco (*Rating*).

Note-se que em ambos os casos acima, a característica de credibilidade tem como efeito adverso a possibilidade de uma representação inadequada, da parte quem os fornece um bem ou serviço, dos reais interesses de quem o demanda.

A terceira categoria trata de bens fornecidos aos consumidores em cuja dificuldade de verificação de atributos, é resolvida por meio de algum tipo de rotulagem. Nesses casos, quem adquire o bem deseja que ele contenha determinada característica que julga relevante, mas não tem condição de verificá-las. Esta incapacidade pode ser concernente a seu processo de produção, a existência ou não de determinado composto químico, a obediência a padrões de sustentabilidade, a dignidade dos trabalhadores, entre outros.

Produtos agrícolas de origem orgânica são perfeitos representantes desta categoria de bem de crença, uma vez que quem os adquire está impossibilitado de verificar os diferentes atributos que o fazem ser denominado como tal.

Aqui reside uma justificativa importante para a existência de programas de certificação. Quando um bem possui características de experiência, mecanismos de reputação podem não ser suficientes para associar eventuais falhas de operação à existência de vícios ocultos. Esse aspecto se manifesta de forma clara no caso dos bens de crença. Se o que importa ao indivíduo é o processo adotado na produção de um bem, ele deverá incorrer em custos não negligenciáveis

para descobrir se as dimensões que considera relevantes para definir qualidade de fato integram o produto ou serviço que está adquirindo.

Assim, a solução para esse problema de assimetria informacional passa por atribuir a um conjunto de especialistas independentes, os agentes certificadores, a realização de avaliações sistemáticas, e padronizadas, acerca das características consideradas relevantes em um bem, para disseminar essa informação ao público e permitir comparações pelos diferentes agentes do mercado.

Programas de certificação são instrumentos de regulação usados em muitos setores. Dranove e Jin (2010); Waarden (2011, p. 477); Fung, Weil e Graham (2007); David e Guivant (2018) e David (2016)¹⁴ são exemplos de pesquisas que investigam sua adoção em diferentes áreas como educação, vigilância sanitária, políticas de sustentabilidade ambiental, mercado financeiro, saúde pública e alimentação.

A lista a seguir exemplifica programas de certificação atualmente existentes:

- Programa Nacional de Eficiência Energética em Edificações – PROCEL EDIFICA: Criado em 2003 pela ELETROBRAS/PROCEL, esse programa promove o uso racional da energia elétrica em edificações, desde sua fundação, e o uso eficiente de recursos naturais (água, luz, ventilação etc.), conferindo o selo certificador às edificações que atendem aos requisitos do programa.
- *Forest Stewardship Council* – FSC: organização internacional que, através de um programa de certificação voluntária, promove o uso sustentável de recursos naturais, a preservação de florestas, o respeito aos direitos dos povos originários e as condições mínimas dos trabalhadores, como definido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Certificação *Blue Angel*: trata-se de um programa de certificação criado pelo governo alemão, que certifica produtos e serviços que atendem a padrões de sustentabilidade e respeito aos consumidores.

¹⁴ Consultar: DAVID, Marília L. (2016), Certificação de alimentos e práticas científicas: o caso da Sociedade Brasileira de Cardiologia. Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

- Certificação *Halal*: certificação de origem religiosa que designa alimentos preparados, processados, transportados e armazenados em conformidade com as Leis Islâmicas (*Shariah*). A expressão *Halal* se refere a algo permitido ou lícito, de acordo com essas leis. Embora a maioria dos alimentos certificados como *Halal* sejam produzidos ou tenham como destino os países do oriente médio, são também importantes mercados para essa certificação a Europa e os Estados Unidos.
- Certificação *Kosher*: Assim como o *Halal*, a certificação *Kosher* também é de cunho religioso, e designa alimentos preparados, processados, transportados e armazenados segundo as determinações *Kashrut*, as leis dietéticas do judaísmo.

Em todas as políticas de certificação há importantes questões práticas a serem abordadas que possibilitam compreender seu funcionamento, como investigar os efeitos do acesso a informação sobre o comportamento dos destinatários; o modo como se organizam atores intermediários para disseminação de informação ao público, e a forma como estes interagem com as organizações alvo de políticas de certificação; ou ainda o impacto das políticas de certificação sobre diferentes dimensões da atividade das organizações (ex.: impacto sobre preço, qualidade, reputação social, acesso a mercado).

Em regra, a certificação de um produto, serviço ou processo lhe confere um rótulo que garante sua obediência a um conjunto de requisitos definidos em uma regulamentação específica – de origem pública ou privada. Isso implica em que a credibilidade da certificação deve ser sustentada pela existência de regras bem definidas e objetivas em relação aos requisitos a serem atendidos pelos agentes que almejam obtê-la, bem como por um arranjo que comporte mecanismos de monitoramento, auditoria e controle, não apenas em relação a atividade submetida a certificação, mas também sobre os agentes certificadores.

A certificação é, portanto, um modo de regulação que sinaliza para coletividade que aquilo que se submeteu ao processo de certificação de fato incorpora determinados atributos e obedece aos padrões mínimos definidos em um setor. Por essa razão, programas de certificação são também conhecidos como regulação baseada em instrumentos de mercado, visto que sua efetividade tem relação direta com a capacidade de impactar a demanda em um mercado, sinalizando reputação e credibilidade e reduzindo custos transacionais; mas também influenciando o comportamento dos destinatários dessa informação em sentido amplo, ou seja,

consumidores, cidadãos, trabalhadores e organizações públicas ou privadas (BARTLEY, 2011, p. 442; WAARDEN, 2011).

Note-se, que a mencionada efetividade não é um dado, ela precisa ser construída através de ações que se prolongam no tempo, e que portanto tem como imprescindível a existência de um desenho institucional apto a proporcionar um nível satisfatório de coordenação na atuação de diferentes órgãos, não raras vezes heterogêneos e com motivações conflitantes, a quem compete atuar no desenvolvimento da política setorial de certificação com vistas a garantir a credibilidade do bem, serviço ou processo sobre o qual se fixa um rótulo certificador (CALMON e COSTA, 2013; SHMUELI et al., 2019).

Como exercício hipotético, imagine que o governo institua uma política de certificação na área de serviços hospitalares, tendo como objetivo auxiliar o processo de escolha de pacientes na busca de atendimento médico. Para que tal medida seja efetiva, uma série de pontos precisam ser avaliados, entre os quais os parâmetros a serem usados pelo programa para conceituar qualidade, os processos a serem adotados na sua aferição, e os critérios a serem instituídos para certificar as instituições alvo da política (hospitais, clínicas e laboratórios). Além disso, deve ser pensada a forma mais adequada de promover o programa de certificação para melhor sinalizar ao público em geral os fins preconizados pela política pública.

Mas há outros aspectos igualmente relevantes para o funcionamento dessa política que dizem respeito aos atores com atuação direta na política pública e as competências de que dispõem, por exemplo, quem deve ser o órgão certificador e que critérios devem guiar sua escolha? Quem deve supervisionar, e auditar, essa atividade? Como isso deve funcionar nas unidades hospitalares? Com que frequência? Como devem ser repartidas as competências e poderes entre os atores que compõem o sistema? Como promover um ambiente de cooperação que contemple a interdependência entre os diferentes atores inseridos na política pública?

Objetivamente, esses questionamentos mostram que a certificação, para ser efetiva, requer a existência de mecanismos de governança que deem conta da necessária interação entre os múltiplos entes atuantes no setor e cuja função principal é garantir a credibilidade da certificação de determinado bem, serviço ou processo. Para sinalizar que este detém algum atributo considerado relevante, por exemplo o respeito a normas ambientais, garantias mínimas de condições de trabalho e de higiene, ou mesmo a preservação de elementos de cultura tradicional.

De fato, essa dimensão é ainda pouco explorada nos estudos sobre políticas de revelação de informação, em geral, e programas de certificação, em particular. Pesquisas sobre o tema geralmente se concentram em seus efeitos sobre o comportamento de empresas e indivíduos. Podem ser mencionados como exemplo estudos recentes que tratam dos efeitos de política de transparência no manejo florestal e na produção agrícola (BARBOSA et al., 2009); sobre o nível de produção das empresas certificadas (TERLAAK; KING, 2006); na responsabilidade ambiental de organizações (CHATTERJI; TOFFEL, 2010); na qualidade de produtos e condições de acesso ao mercado (XIANG et al., 2018).

São estudos que procuram por associações estatísticas entre a instituição dessas políticas e mudanças em determinada variável dependente, adotando metodologias que simulam condições de mercado em laboratório, a partir da adoção de estratégias de identificação que consistem tanto na aplicação de *survey* como no desenho de experimentos naturais; para com isso encontrar os efeitos de medidas de carácter informacional.

Com base nessa constatação feita a partir da revisão de literatura, a presente dissertação procura investigar as políticas de transparência adotando uma abordagem diversa, centrada na análise dos mecanismos de garantia de credibilidade instituídos com fins a atuar na efetividade dessa medida informacional. Para tanto, propõe-se uma investigação a partir de um estudo de caso sobre a certificação no contexto da produção agrícola de origem orgânica.

É oportuno estudar a certificação na produção orgânica tendo em vista o crescente debate sobre sistemas de produção agrícola, políticas de sustentabilidade, gestão de recursos naturais, origem e processamento de alimentos e sua relação com saúde pública, mas também sobre instrumentos de política para a promoção de objetivos de desenvolvimento sustentável e sua adaptabilidade ao contexto social de sua implementação (ARMSTRONG; KAMIENIECKI, 2019).

O referido tema também é relevante do ponto de vista de uma reflexão sobre as características do setor em que ele é implementado como para as justificativas para a criação de programas de certificação. De forma geral, a produção de alimentos se desenvolve em um contexto de considerável assimetria de poder e informação entre os diferentes atores envolvidos no setor. Será visto mais adiante que, quando tratamos de produção agrícola, convencional ou orgânica, estamos em verdade retratando um mercado de bens de credibilidade, no qual uma série de processos de produção que poderiam ser de interesse da coletividade – por exemplo,

as condições de trabalho ou uso de determinados insumos no cultivo – são de difícil observação ou verificação.

Por último, investigar a certificação importa para um debate sobre instrumentos de regulação e de políticas públicas, na medida em que trata de um instrumento eminentemente liberal, cujo pressuposto básico é que, em certos temas sensíveis e de interesse coletivo, uma forma eficaz de incentivar indivíduos ou organizações a tomar decisões “melhores” é disponibilização de mais informação.

2. OS PROGRAMAS DE CERTIFICAÇÃO NA AGRICULTURA ORGÂNICA NO BRASIL

O capítulo anterior introduziu o tema das políticas de revelação de informação. Tratou-se de conceituá-las, apresentar justificativas para sua adoção e apontar as finalidades que buscam alcançar. Também foi definido como foco da presente dissertação estudar programas de certificação, enquanto instrumentos de política pública de caráter informacional.

Com fins a estreitar seu objeto, este trabalho analisa o uso da certificação no contexto da produção agrícola de origem orgânica no Brasil. Para tanto, procura-se tratar dos aspectos mais relevantes para um estudo sobre o tema, de modo a justificar as perguntas de pesquisa formuladas na introdução desta dissertação, bem como a metodologia de pesquisa que será descrita em capítulo posterior.

Produtos orgânicos são exemplos perfeitos dos bens de crença ou de credibilidade a que se fez referência no capítulo anterior, diferenciá-los daqueles produzidos segundo padrões da agricultura convencional é uma tarefa naturalmente difícil; a cultura orgânica requer atenção a requisitos de manejo que, mesmo quando não devidamente observados pelo produtor, são de difícil verificação pelos demais atores do mercado, especialmente os consumidores.

Decorre desse fato, a manifestação de uma assimetria informacional em relação a esses produtos que persiste inclusive após a aquisição e consumo do produto agrícola, e que pode ser sintetizada da seguinte forma: na ausência de meios ou mecanismos de verificação, quem adquire um produto agrícola que se denomina orgânico, não possui instrumentos para atestar essa característica, ficando sujeito, portanto, a toda sorte de risco resultante da ausência de informação.

Para Gottschalk (2018) situações similares a estas são descritas pelo chamado problema dos bens de credibilidade: quando não estão alinhados os interesses de produtores e consumidores, a assimetria de informação permite aos primeiros tanto representar de forma equivocada os interesses dos consumidores como fornecer-lhes bens cujos atributos anunciados

não necessariamente corresponderão a verdade (porque as características de credibilidade dificultam a checagem dessa informação¹⁵).

O seguinte exemplo ilustra o ponto, imagine que um consumidor adquira de uma cesta de maçãs de um produtor local, e que este último informe que elas são cultivadas em conformidade aos padrões da agricultura orgânica. Por se tratar de um produto com características de credibilidade, a dificuldade do consumidor em atestar a veracidade de tais informações antes da sua aquisição (verificação *ex ante*) persistirá após o consumo deste (verificação *ex post*). Aquele que adquire a referida cesta não possui, por exemplo, meios de atestar os atributos ligados à qualidade e, muito menos, aos processos envolvidos em sua produção. Portanto, conclui deste exemplo que, na ausência de mecanismos de revelação de informação, serão consideráveis os custos transacionais incorridos pelo consumidor que quiser realizar uma escolha bem informada.

A certificação de orgânicos reduz os riscos gerados pelo hiato informacional na produção agrícola, para produtores, consumidores e demais atores do mercado. Há um agente certificador incumbido de inspecionar e atestar a conformidade de um produto, processo ou serviço com o que determina uma regulamentação prévia. Assim, como resultado dessa conformação, a certificação produz dois efeitos concomitantes: dar ao consumidor a certeza de que aquilo que ele adquire é de fato um produto orgânico e conferir ao produtor um sinal distintivo no mercado, de que seu processo produtivo obedece a requisitos de sustentabilidade (ex.: a conservação de recursos naturais e biodiversidade).

Com efeito, a certificação, por ser um elemento promotor da transparência e rastreabilidade em toda a cadeia de produção agrícola, é um importante instrumento de promoção de práticas sustentáveis, o que revela um potencial de benefício para toda a coletividade, mas também pode ser usado para atender a interesses corporativos. Nesse sentido, recente relatório da consultoria de gestão McKinsey & Company (2020) dá conta que, motivadas pela demanda e preocupação crescentes dos consumidores com aspectos de sustentabilidade no processo de produção de alimentos, grandes empresas do setor alimentício (nominalmente: Nestlé, Unilever, Walmart e McDonald's) firmaram compromisso de combater o desflorestamento em suas respectivas cadeias de produção.

¹⁵ Gottschalk (2018) aponta que o problema dos bens de credibilidade se manifesta tanto em mercados de oferta de especialistas (ex. consultores financeiros, serviços médicos ou jurídicos) quanto nos de produção de bens (ex. produtos orgânicos).

Apenas a título de exemplo, a participação da Unilever e Nestlé no mercado de produtos orgânicos tem crescido tanto através da fusão e aquisição empresarial como através de investimentos relevantes no desenvolvimento de laboratórios de controle de qualidade voltado ao lançamento de produtos orgânicos, como leite e aveia (LIMA et al., 2020)¹⁶.

Para além de sua importância na solução de falhas de mercado informacional, programas de certificação na agricultura orgânica, ao segmentar mercados, podem incentivar mais produtores a se dedicar a esse modelo de cultura, gerando externalidades positivas para a coletividade, produzindo benefícios ambientais e socioeconômicos (GONÇALVES; HANNAS, 2018; FAO, 2012, p. 7).

Assim, a certificação, ao instituir padrões mínimos a serem observados por quem almeja ser certificado ocasiona benefícios como a adoção de formas alternativas de manejo da terra (uma vez que a atenção à preservação de ecossistemas naturais é fator de distinção entre agricultura orgânica e a convencional), uso racional de energia e redução de riscos de poluição (em razão da eliminação de insumos sintéticos e produtos químicos, resultando na conservação do solo), mas também incentiva processos de inovação na produção agrícola, como pontuam Mazzoleni e Oliveira (2010).

Os benefícios socioeconômicos se manifestariam na forma de novos postos de trabalho (em razão desse modo de cultura ser comparativamente mais intensivo em trabalho que a agricultura convencional); na promoção do desenvolvimento rural sustentável (em razão da observância de determinados parâmetros de produção e preservação de recursos naturais); na proteção dos direitos dos consumidores e na adoção de regimes de laborais mais favoráveis para promover o bem-estar dos trabalhadores.

Adicionalmente, a relevância da certificação é evidenciada quando analisada sob o prisma da saúde pública. Programas criados com a finalidade de certificar a produção de alimentos trazem um forte componente de regulação sanitária, o que certamente possui impacto na prevenção de infecções de diversos tipos cuja origem pode estar relacionada à produção e processamento de alimentos.

¹⁶ Lima et al. (2020) se referem a crescente participação de grandes multinacionais no setor de orgânicos, do qual são exemplos a aquisição da empresa brasileira Mãe Terra, pela Unilever, em 2017, e vultosos investimentos da Nestlé em um laboratório de controle de qualidade com fins ao lançamento de uma nova linha de produtos orgânicos.

2.1 A agricultura orgânica: um breve panorama

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2012, p. 5) define agricultura orgânica como um sistema de cultivo, pecuária e piscicultura que enfatiza a proteção do meio ambiente e o uso de técnicas naturais de cultura. Trata de um sistema que exclui de todo seu ciclo de cultivo (incluindo produção, processamento e distribuição) o uso de produtos artificiais, a exemplo de Organismos Geneticamente Modificados (OGM), certos pesticidas, aditivos ou fertilizantes.

Sistemas de produção orgânicos se sustentam em diferenças conceituais importantes se comparadas à produção agrícola convencional; a principal delas é a adoção de técnicas de cultivo naturais e a preocupação com a sustentabilidade de todo o ciclo produtivo.

Produtos provenientes de sistemas de produção orgânicos se caracterizam pela impossibilidade de diferenciação, em termos de aparência e gosto, daqueles produzidos por sistemas agrícolas convencionais. Essa característica, inerente a certos bens, é o elemento de credibilidade; justificativa para a instituição de programas de certificação no âmbito de estratégias de fomento a mercados de agricultura orgânica. É através do processo de certificação de alimentos, que um terceiro, o agente certificador, garante à coletividade que aquilo que se denomina como orgânico, de fato, atende a requisitos mínimos estabelecidos por alguma norma dessa modalidade de cultura (SOUZA; BATISTA; CÉSAR, 2019).

Embora a área destinada à produção agrícola de origem orgânica tenha crescido ao longo dos anos, ela ainda representa uma pequena parcela da produção agrícola no mundo. Dados do *Research Institute of Organic Agriculture – FiBL* (2020), reproduzidas no Quadro 2, mostram que a área destinada à produção de orgânicos no mundo, em 2018, era de aproximadamente 71 milhões de hectares; desses, 50% se encontrava na Oceania, Europa (22%), América Latina (11%), Ásia (9%), América do Norte (5%) e África, com 3%. Em termos de percentual de área agricultável destinada à produção orgânica, os dados revelam que essa modalidade de cultura ocupa uma parcela ínfima na produção agrícola, sendo destaques Oceania (8,57%), Europa (3,12%) e América Latina (1,06%).

	Total de produtores orgânicos	Área destinada à produção orgânica (ha)	Participação do continente na área destinada à produção orgânica no mundo (%)	Percentual da área agricultável destinada à produção orgânica (%)
África	788.858	1.983.132	3	0.18
Ásia	1.317.023	6.537.225	9	0.41
Europa	418.610	15.635.504	22	3.12
América Latina	227.608	8.008.580	11	1.06
América do Norte	23.957	3.335.001	5	0.82
Oceania	20.859	35.999.373	50	8.57
Mundo	2.796.404	71.494.738.75	100	–

Quadro 2 – Quantidade de produtores orgânicos, área destinada à produção orgânica e Parcela destinada à produção orgânica no total de área total agricultável em 2018

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Research Institute of Organic Agriculture (2020).

O Quadro 3, elaborado com dados do ano de 2018, do Instituto de Pesquisa em Agricultura Orgânica, lista os 12 países com maior área dedicada à produção de orgânicos no mundo, e a soma de agricultores orgânicos que eles depõem dedicados a essa atividade. Vê-se que a Austrália detém posição destacada nessa modalidade de cultura, com uma extensão agricultável para produção orgânica de superior a 35 milhões de hectares, seguida por Argentina e China. Nesse quadro, o Brasil ocupa a 12ª posição, com uma área destinada à produção orgânica de aproximadamente 1,2 milhão de hectares.

Posição (em 2018)	País	Área destinada à produção orgânica (ha)	Total de produtores orgânicos
1º	Austrália	35.687.799	1.829
2º	Argentina	3.629.968	1.366
3º	China	3.135.000	6.308
4º	Espanha	2.246.475	39.505
5º	Uruguai	2.147.083	12
6º	França	2.035.024	41.632
7º	Estados Unidos	2.023.430	18.166
8º	Itália	1.958.045	69.317
9º	Índia	1.938.222	1.149.371
10º	Alemanha	1.521.314	31.713
11º	Canadá	1.311.572	5.791
12º	Brasil	1.188.255	17.508

Quadro 3 – Área destinada à produção orgânica e quantidade de produtores orgânicos por país, em 2018

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Research Institute of Organic Agriculture (2020).

Em que pese não ser foco desta dissertação, é importante mencionar que Europa e Estados Unidos são atualmente os mercados mais importantes para produtos orgânicos no mundo. A relevância de ambos se deve ao tamanho de seus respectivos mercados consumidores, e também à sua capacidade de instituir regulamentações para esse setor que influenciam normas elaboradas em outras jurisdições, onde há produtores orgânicos interessados em acessar esses mercados que, somados, em 2018, superaram a cifra de 81 bilhões de euros em volume de vendas no varejo, segundo dados da FILB (2020)¹⁷.

¹⁷ Segundo dados da FILB (2020), as vendas de produtos orgânicos a nível global totalizaram 91 bilhões de euros, em 2018.

A regulação de produtos orgânicos atualmente em vigor nos Estados Unidos tem origem no *Organic Foods Production Act* (OFPA), uma lei aprovada em 1990, fruto de uma pressão de grupos organizados sobre o Congresso americano, para que este atuasse na regulamentação desse mercado, então carente de uniformização em relação aos critérios de certificação de produtos, e na qual a comercialização de produtos não orgânicos como se orgânicos fossem constituía uma prática corrente (ARENA, 2010).

A aprovação da OFPA ainda 1990 abriu caminho para o processo de uniformização da regulação da produção de orgânicos à nível nacional, ocorrido a partir dos anos 2000, com a atuação do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), para instituir padrões mínimos para a rotulagem de produtos orgânicos, definir métodos de produção permitidos, estabelecer requisitos para obtenção de certificação para produtos e as estratégias para educar o consumidor sobre esse modo de cultura (WATNICK, 2013).

A lei americana de produção orgânica atribuiu à USDA a administração do Programa Orgânico Nacional (*National Organic Program* – NOP), a quem incumbiria desenvolver, implementar e administrar o manejo da produção nacional de origem orgânica e instituir os requisitos para sua rotulagem como tal, a chamada “NOP Rule”; também foi instituído o Comitê Nacional de Produção Orgânica (*National Organic Standards Board* – NOSB), responsável por emitir recomendações sobre substâncias proibidas e permitidas no cultivo e manuseio de produtos orgânicos.

O Comitê Nacional de Produção Orgânica, segundo Arena (2010), é um ator relevante no âmbito do NOP. Trata-se de uma estrutura composta por 15 membros, entre os quais estão produtores agrícolas, comerciantes, ambientalistas, cientistas e consumidores. O comitê mantém uma agenda de reuniões frequentes, sendo sua principal função fazer recomendações para a atualização da lista de substâncias permitidas no cultivo orgânico. Tais recomendações, para terem efeito, dependem de aprovação da USDA.

A certificação da produção orgânica nos Estados Unidos é estruturada em um modelo de terceira parte. A averiguação da qualidade orgânica dos produtos agrícolas é feita por um terceiro, o organismo certificador, cuja atuação depende de prévia acreditação e inclusão em um cadastro nacional de certificadoras, mantido pela USDA. Compete às certificadoras fiscalizar o cumprimento e a implementação do plano de produção orgânica elaborado pelos produtores agrícolas.

Um último aspecto concernente à regulação de produtos orgânicos nos Estados Unidos é a disciplina sobre o uso do termo “orgânico” em diferentes produtos. De acordo com Watnick (2013), a USDA adota uma regra para rotulagem que considera o percentual de ingrediente orgânico nos produtos, assim, a partir, forma-se três categorias para denominação de orgânicos. Na primeira estão produtos que contêm ao menos 95% de ingredientes orgânicos. A esses é permitido usar o selo de identificação de orgânicos desenvolvido pela USDA ou, a critério do produtor, associar a esse selo as expressões “orgânico” ou, se for o caso, “100% orgânico”.

Os produtos com um percentual de ingredientes orgânicos acima de 70%, porém inferior a 95%, pertencem à segunda categoria. Não lhes é permitido usar o selo identificador da USDA, mas eles podem portar, em letras grandes, os dizeres “produzido com ingredientes orgânicos” (“*made with organic (ingredients)*”).

Uma terceira categoria é integrada por produtos cuja composição em ingredientes orgânicos é inferior a 70%. Nesse caso, não é permitido portar nenhuma das formas identificadoras mencionadas anteriormente. Todavia, ainda é possível, desde que de forma discreta, escrever na embalagem do produto “feito com orgânicos...” (“*made with organic...*”).

De modo semelhante ao caso do americano, o processo de regulamentação da produção orgânica na Europa também tem início na década de 1990, com a aprovação da EEC n. 2092/9, primeira normativa a regulamentar a produção e a rotulagem de orgânica no continente; fruto de uma negociação entre os então membros da União Europeia, para estabelecer um padrão oficial de reconhecimento da produção orgânica na região (KOSOVSKA, 2013).

Com o passar dos anos, à medida que se desenvolvia a agricultura orgânica, o marco legal europeu para o setor foi sendo aprimorado até adquirir sua configuração atual, cujas normas mais relevantes são listadas a seguir (LINDEBERG, 2017, p. 18):

- EC n. 834/2007, do Conselho da União Europeia, de 28 de junho de 2007 – disciplina a produção orgânica, as condições para sua rotulagem e revoga a EEC n. 2092/91.
- EC n. 889/2008, da Comissão das Comunidades Europeias, de 5 de setembro de 2008 – estabelece normas de execução do Regulamento EC n. 834/2007, do

Conselho da União Europeia, concernentes à produção e rotulagem e controle de produtos de origem orgânica.

- EC 1235/2008, da Comissão das Comunidades Europeias, da 8 de dezembro de 2008 – institui normas para implementação do Regulamento (CE) n. 834/2007, do Conselho da União Europeia, concernentes a importação de produtos orgânicos advindos de países que não integram a União Europeia.

A EC n. 834/2007 é a lei geral que disciplina a produção orgânica na União Europeia (UE), ela é um componente da chamada Política Agrícola Comum (*Common Agricultural Policy* - CAP), um conjunto de normas que organiza o mercado agrícola no continente, e que tem como função coordenar os mercados nacionais na UE, promover a competição e produtividade agrícola e assegurar condições mínimas de bem-estar para a comunidade agrícola e a oferta de alimentos a preços justos para os consumidores.

O marco legal europeu para a agricultura orgânica regula diferentes aspectos relacionados a esse modo cultura, porém, nesta dissertação, com base em Lindeberg (2017), abordamos, sucintamente, apenas três: os requisitos mínimos para produção, a rotulagem e mecanismos de controle.

A EC n. 834/2007 define uma série de requisitos a serem atendidos pelos agricultores que desenvolvem a cultura orgânica, como o respeito à biodiversidade, a adoção de métodos que evitem a degradação do solo, façam uso responsável da energia e de recursos naturais e que vedem em seu processo produtivo os Organismos Geneticamente Modificados.

Compete à Comissão Europeia, órgão responsável por implementar a EC n. 834/2007, elaborar uma lista de substâncias e produtos cujo uso é proibido na agricultura orgânica, bem como instituir exceções à aplicação desta, e de outras regras, por Estados membros da UE. A estes é vedado aprovar no plano interno, normas mais flexíveis que aquelas definidas no enquadramento geral europeu, eles podem, no entanto, instituir leis nacionais para o tema, desde que mais restritivas que as aplicáveis aos outros países do continente. Sendo assim, quando a Comissão Europeia excepciona a aplicação de determinada norma sobre orgânicos por um país, ela deve ser uma intervenção mínima, temporária e justificável como medidas emergenciais voltadas a aliviar efeitos nocivos de algum evento imprevisto, por exemplo, de origem climática ou geográfica.

O atendimento às normas que regulamentam a agricultura orgânica é um requisito para portar o rótulo identificador de produto orgânico na UE, o uso dos termos “orgânico” e “produto orgânico” são reservados para indicar produtos agrícolas que, tendo atendido as regras aplicáveis a essa modalidade, estão aptos a portar o selo indicativo de produto orgânico. Um produto orgânico, além de portar o selo orgânico da Comissão Europeia, pode afixar uma designação referente ao país de origem ou à sua entidade certificadora.

A dimensão do controle é outro importante aspecto do marco legal europeu para a agricultura orgânica. Cada Estado é responsável por desenvolver seu próprio sistema de controle para essa produção, que deve ser capaz de garantir a efetividade da rotulagem e cumprimento da legislação orgânica europeia em cada um dos países membros da UE. Os sistemas nacionais para controle de orgânicos são compostos por organismos certificadores (*control bodies*), a quem compete realizar a inspeção *in loco* nos chamados operadores de orgânicos (aqueles que produzem, manuseiam, armazenam, importam ou comercializam orgânicos), e pelos sistemas públicos de vigilância, a quem cumpre supervisionar e monitorar os organismos certificadores.

A regulação europeia de produção orgânica prevê que a inspeção sobre os operadores orgânicos seja realizada por organismos vinculados ao poder público ou delegada a entes privados – estes últimos, desde que previamente acreditados pela Organização Internacional para padronização (*International Standards Organization – ISO*). E mais, a lei determina que as inspeções *in loco* nos operadores orgânicos devem ser realizadas ao menos uma vez por ano, frequência essa que, a depender do risco de descumprimento da legislação de orgânicos, pode ser ampliada, de forma a intensificar a fiscalização sobre alguns operadores.

Quanto ao regime de sanções, nos casos em que das inspeções em operadores orgânicos resultarem alguma irregularidade, a depender da seriedade da infração e da circunstância do seu cometimento, as punições poderão variar da proibição de uso do rótulo orgânico à proibição de comercializar produtos, pelo prazo definido pela autoridade pública inspetora.

2.2 A agricultura orgânica e a certificação no Brasil

A produção agricultura de origem orgânica é um importante pilar da política nacional de desenvolvimento rural sustentável, seu espaço na economia, além de crescente, tem sido

acompanhado por uma mudança importante nos padrões de consumo, que cada vez mais privilegia alimentos mais saudáveis, sem insumos químicos, industriais, e que respeitam padrões mínimos de sustentabilidade. Dados recentes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) apontam para uma evolução constante desse mercado. Em 2010, existiam 5,4 mil unidades de produção dedicadas à cultura de orgânicos, esse número alcançou 22 mil registros em 2018. Também nesse período, passou de 17 mil o número de produtores atuando no setor (MAPA, 2019).

Segundo Santos et al. (2017), a trajetória da produção orgânica no Brasil tem início nas décadas de 1960 e 1970, como uma ação do movimento ambientalista para promover modos alternativos de produção agrícola que fossem opostos ao modelo de desenvolvimento rural então predominante no país, representado pela “Revolução Verde”, que se baseava no uso intensivo de insumos sintéticos na produção agrícola objetivando crescentes aumentos de produtividade. A revolução verde buscava incorporar aos processos de produção agrícola inovações tecnológicas verticais (no setor industrial agrícola) e transversais (nos setores de química, genética, mecânica) com o objetivo era “dominar” a natureza mediante um modo de produção agrícola que privilegiava a monocultura (MAZZOLENI; NOGUEIRA, 2006).

A lógica de produção agrícola representada pela revolução verde, porém, não tardaria a mostrar suas consequências para o ecossistema, como bem identifica Ehlers (1994, *apud*, Mazzoleni; Nogueira, 2006): “a erosão e a perda da fertilidade dos solos; destruição florestal; a dilapidação do patrimônio genético e da biodiversidade; a contaminação dos solos, da água, dos animais silvestres, do homem, do campo e dos alimentos”.

Ao longo dos anos, o movimento alternativo na produção agrícola se consolida e, com ele, formam-se dois modelos de agricultura orgânica no Brasil: um orientado por uma visão de sustentabilidade ambiental e, outro, focado na agricultura familiar.

Já na década de 1990, sob influência da Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92), ganham relevo em âmbito mundial as ideias de promoção de desenvolvimento sustentável, que no Brasil se traduzem em uma crescente expansão da produção e comercialização de orgânicos, acompanhada por uma progressiva adoção de medidas governamentais para regulamentar o setor objetivando proteger os consumidores e disciplinar a atividade produtiva (ALVES; SANTOS; AZEVEDO, 2012).

Ato normativo	Assunto
Ministério da Agricultura Portaria n. 178/1994	Cria a primeira Comissão para propor normas de certificação de produtos orgânicos do Brasil
Ministério da Agricultura Portaria n. 190/1994	Institui o Comitê Nacional de Produtos Orgânicos
Ministério da Agricultura Portaria n.192/1995	Designa os membros que deveriam integrar a Comissão Nacional de Produtos Orgânicos
Ministério da Agricultura Instrução normativa 007/1999	Dispõe sobre normas para a produção de produtos orgânicos vegetais e animais (1ª norma a tratar de certificação orgânica)
Lei n. 10.831/2003	Institui as normas para produção orgânica hoje em vigor sobre a agricultura orgânica
Ministério da Agricultura Portaria n. 158/2004	Dispõe sobre o assessoramento ao Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - PRÓ-ORGÂNICO.
Decreto n. 6323/2007	Regulamenta a Lei 10.831/2003
Ministério da Agricultura Instrução Normativa 064/2008	Dispõe sobre o regulamento técnico para os sistemas orgânicos de produção animal e vegetal
Ministério da Agricultura Instrução Normativa 19/2009	Institui os mecanismos de controle da produção orgânica e formas de organização

Quadro 4 – Principais normativas sobre produção orgânica no Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 4 mostra, de forma cronológica, os principais atos normativos referentes à produção orgânica. No Brasil, as ações governamentais para regulamentar a produção de orgânicos iniciam em 1994, com a Portaria n. 178/1994, do Ministério da Agricultura, que

criava uma Comissão especial para propor normas sobre certificação de produtos orgânicos no país. Nos anos seguintes, duas outras portarias foram editadas por esse ministério: a de n. 190/1994, que instituía o Comitê Nacional de Produtos Orgânicos, e de n. 192/1995, designava os membros que deveriam integrar a Comissão Nacional de Produtos Orgânicos.

A primeira norma a regulamentar a produção de orgânicos no Brasil foi a Instrução Normativa (IN) 007/1999, publicada pelo então Ministério da Agricultura (MA), em maio daquele ano. Fruto de amplo debate entre a sociedade civil e o poder executivo, ela não somente tratou de definir o que era um produto orgânico, como dispôs sobre procedimentos referentes a sua produção, tipificação, processamento, envase e distribuição¹⁸.

A IN 007/1999, hoje revogada pela IN 64/2008, também definiu parâmetros para a identificação e certificação dos produtos orgânicos. Ela obrigava a fixação de um “selo de qualidade” sobre todos os produtos que atendessem aos requisitos instituídos por essa norma, ficando a cargo de certificadoras credenciadas junto ao Órgão Colegiado Nacional, a responsabilidade pela certificação e controle a qualidade orgânica, bem como pelo registro atualizado dos produtores e dos produtos orgânicos sob sua responsabilidade.

Também havia na IN 007/1999 uma preocupação com a promoção da participação social, pois que ela criava um Órgão Colegiado Nacional (CNPOrg) e Órgãos Colegiados das Unidades da Federação (CEPOrg), ambos com estrutura paritária, composta por cinco membros originários do poder público, escolhidos pelo Ministério da Agricultura, e por cinco membros de Organizações Não-Governamentais com reconhecida atuação no âmbito da agricultura orgânica, respeitado o critério de um representante por região geográfica.

Os órgãos colegiados, tanto à nível nacional e estadual, deveriam atuar no credenciamento das instituições certificadoras e no controle da qualidade dos produtos orgânicos. Enquanto aos últimos cabia a fiscalização e controle das atividades das certificadoras locais e o processamento de pedidos de registro de entidades certificadoras; ao CNPOrg cabia

¹⁸ A IN 007/1999, então definia os produtos de agricultura orgânica nos seguintes termos: “Considera-se produto da agricultura orgânica, seja “in natura” ou processado, todo aquele obtido em sistema orgânico de produção agropecuária e industrial. O conceito de sistema orgânico de produção agropecuária e industrial abrange os denominados ecológico, biodinâmico, natural, sustentável, regenerativo, biológico, agroecológico e permacultura. Para efeito desta Instrução considera-se produtor orgânico, tanto o produtor de matérias-primas como o processador das mesmas” (MINISTÉRIO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 1999).

fiscalizar as atividades das CEPOrgs e deliberar sobre o deferimento de pedidos de registro de novas entidades certificadoras a ele encaminhados.

A partir de 2003, mudanças expressivas ocorreram na regulamentação do setor, novas medidas passaram a disciplinar a produção e comercialização de produtos orgânicos, a mais importante foi a Lei 10.831/2003, norma que institui regras gerais para esse modelo de cultura, tratando de defini-lo nos seguintes termos:

“Art. 1º Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente.” (BRASIL, 2003).

Para além de incentivar o desenvolvimento de sistemas de produção orgânicos, a mencionada lei se preocupou com a promoção da sustentabilidade, trazendo algumas finalidades a serem perseguidas por esse modo de cultura como a oferta de produtos saudáveis e isentos de contaminantes intencionais; a preservação da diversidade biológica dos ecossistemas naturais; a promoção do uso saudável do solo, da água e do ar, bem como a redução de formas de contaminação desses elementos em razão de práticas agrícolas; o incremento da fertilidade do solo; a reciclagem de resíduos de origem orgânica; o incentivo a integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos e a regionalização da produção e comércio desses produtos; e a manipulação dos produtos orgânicos de forma a preservar sua integridade e qualidade em todo o processo produtivo.

A Lei 10.831/2003 desenhou a estrutura regulatória da agricultura orgânica no país, definindo conceitos, responsabilidades, finalidades, requisitos para a comercialização e instrumentos para garantia da qualidade da cultura orgânica. Ela tornou a certificação por órgão

credenciado pelo MAPA (os chamados organismos de avaliação de conformidade) um pré-requisito para a comercialização de produtos orgânicos em todo o território nacional. Essa certificação passou a ser identificada por um rótulo afixado aos produtos, designando a qualidade orgânica e indicando a modalidade de certificação ao qual este havia se submetido – Certificação por Auditoria ou Sistema Participativo de Garantia. Ficaram desobrigados dessas regras, no entanto, os agricultores familiares e os pequenos produtores, que realizam a chamada venda direta aos consumidores, ambos vinculados ao mecanismo de controle social que, como veremos, dispensa a certificação.

A regulamentação da Lei 10.831/2003, por meio do Decreto n. 6323/2007, trouxe importantes disposições concernentes às condições de produção e processamento de orgânicos, entre elas estavam o dever dos sistemas orgânicos de produção de, em suas relações de trabalho, promover o respeito à cultura, aos mecanismos de organização social, o provimento de condições salutaras aos trabalhadores, bem como sua devida capacitação.

Em relação a produção e comercialização, o decreto estabelece medidas para evitar a contaminação de produtos orgânicos, determinando a manutenção e o acondicionamento destes em separado dos não orgânicos e devida identificação de ambos, de modo a facilitar a diferenciação visual. Em relação à comercialização, ficou estabelecido que produtos orgânicos destinados à exportação que utilizarem algum processo em desacordo com as regulamentações nacionais não poderão receber o selo de conformidade orgânica e nem ser vendidos no país.

Além disso, a comercialização de produtos orgânicos importados no país, ficou sujeita à conformidade com a legislação brasileira, tornando compulsória a certificação nacional, ou da nação estrangeira, quando esta mantiver acordo de equivalência ou de reconhecimento mútuo de sistemas de avaliação com o Brasil.

2.3 O controle e a garantia de credibilidade da agricultura orgânica no Brasil

A necessidade de zelar pela observância dos requisitos previstos na legislação, com fins a garantir a qualidade e credibilidade da produção orgânica, resultou em uma normatização do setor estruturada em três mecanismos de controle distintos, e dotados de regras próprias, denominados de Controle Social na Venda Direta, Sistema Participativo de Garantia de

Qualidade Orgânica (SPG) e Certificação por Auditoria – esta última baseada em processo de auditoria externa (BRASIL, 2007; CODEPLAN, 2015).

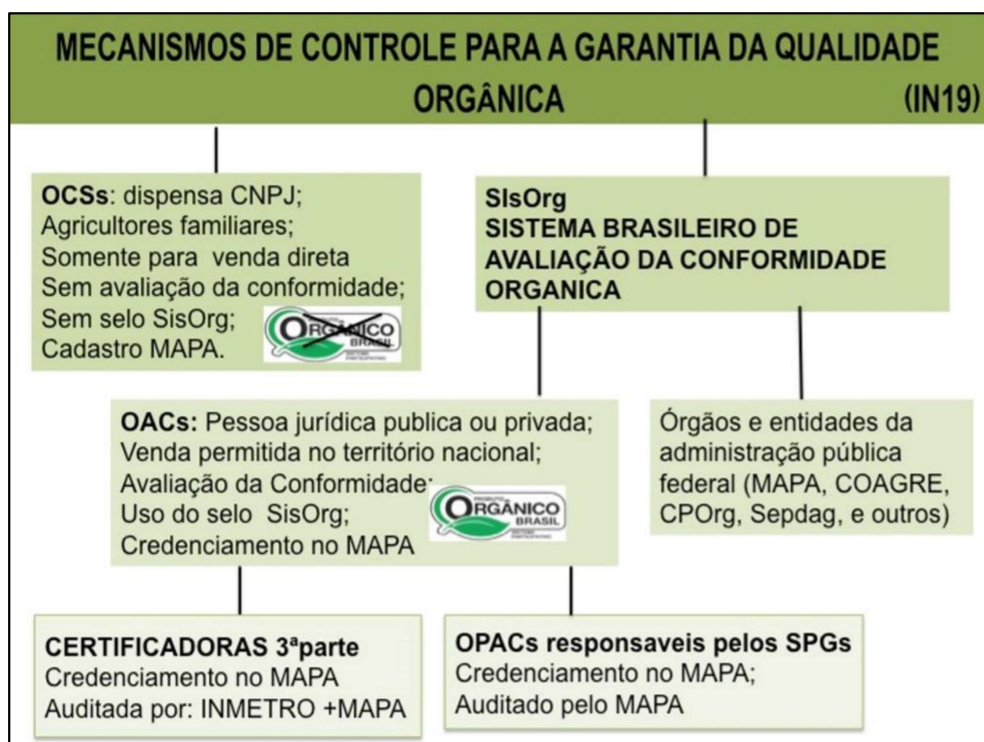


Figura 1 – Diagrama dos mecanismos de controle da produção orgânica

Fonte: Leite (2013).

A Figura 1, criada por Leite (2013), mostra a estrutura dos mecanismos de controle da produção orgânica no Brasil, segundo a IN 19/2009 do MAPA. Nele estão representados os Organismos de Controle social (atuantes na venda direta) e os entes que integram o Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica (SisOrg), integrados pelos Organismos de Avaliação de Conformidade (OAC), comumente denominados de agentes certificadores, e por entes do setor público.

O mecanismo de controle social na venda direta tem por objetivo ampliar a participação de produtores da agricultura familiar na venda ao consumidor final, tornando opcional o selo oficial para a produção orgânica. Conforme determina a Lei 10.831/03:

“Art. 3º. (...)

§ 1º No caso da comercialização direta aos consumidores, por parte dos agricultores familiares, inseridos em processos próprios de organização e controle social, previamente cadastrados junto ao órgão fiscalizador, a certificação será facultativa, uma vez assegurada aos consumidores e ao órgão fiscalizador a rastreabilidade do produto e o livre acesso aos locais de produção ou processamento” (BRASIL, 2003).

Embora não exija a certificação no caso de pequenos produtores dedicados à agricultura orgânica, o art. 28, § 1º, do Decreto n. 6323/2007, prevê que para comercializar diretamente ao consumidor, eles estejam vinculados a uma Organização de Controle Social (OCS) cadastrada no MAPA ou outro órgão fiscalizador conveniado, federal ou estadual. Outra exigência do decreto se refere a necessária garantia de rastreabilidade dos produtos e o livre acesso aos órgãos fiscalizadores, e consumidores, aos locais de produção e processamento de alimentos orgânicos.

O controle social na venda direta se distingue das demais modalidades de certificação, essencialmente, em razão do segmento de mercado e do tipo de produtor a que ele se volta. Enquanto a certificação por auditoria e a SPG são direcionadas a unidades produtivas cujo segmento de mercado é bastante diversificado, tendo um consumidor em potencial que compreende, por exemplo, supermercados, hotéis, restaurantes, entre outros. A modalidade de controle social foi criada principalmente para permitir, e incentivar, a atuação de pequenos produtores, com baixa escala de produção e atuação em um mercado mais restrito, para essa modalidade de cultura (CODEPLAN, 2015).

O controle social na venda direta possibilita que a comercialização dos produtos agrícolas ocorra sem a atuação de intermediários entre o produtor e o consumidor final, essa venda ocorre principalmente em espaços como feiras orgânicas e circuitos alternativos, mas também mediante a aquisição direta de alimento através de programas de compras governamentais, seja para o abastecimento da rede pública de ensino federal, estadual e municipal, no âmbito do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar – seja por meio do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (LIMA et al., 2020).

Segundo Lima et al., (2020), o PNAE consiste como política pública existente desde 1995, que se consolidou com o passar do tempo em um relevante programa de alimentação escolar, e que com a entrada em vigor da Lei 11.947/09 incorporou um dispositivo

estabelecendo que ao menos 30% dos recursos disponibilizados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados à compra de alimentos para a merenda escolar fossem investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. A seu turno, o PAA, criado em 2003, consiste em um programa de compras governamentais da produção advinda da agricultura familiar, para promoção de ações de segurança alimentar e acesso a alimentos de qualidade, cujo destino são os segmentos mais vulneráveis da população.

Enquanto importantes programas de promoção de segurança alimentar, ambos PNAE e PAA priorizam a aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos, possibilitando-lhes uma remuneração até 30% superior em comparação aos produtos agrícolas advindos de sistemas de produção convencional (LIMA et al., 2020).

O Decreto n. 6323/2007 também criou o Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica, a ser gerido pelo MAPA e integrado por entidades do governo federal, órgãos conveniados dos Estados e do Distrito Federal e pelos Organismos de Avaliação de Conformidade (OAC). Estes últimos, pessoas jurídicas de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos, credenciados, monitorados e fiscalizados pelo MAPA.



Figura 2 – Alguns selos de organismos de conformidade orgânica

Fonte: Universidade de São Paulo (2020).

Nos termos da Instrução Normativa n. 19/2009, do MAPA, a OAC é a “instituição que avalia, verifica e atesta que produtos ou estabelecimentos produtores ou comerciais atendem o disposto no regulamento da produção orgânica [...]”, trata-se de um organismo que se subdivide em dois mecanismos de controle de qualidade orgânica: os Sistemas Participativos de Garantia da Qualidade Orgânica (SPG) e a Certificação por Auditoria.

Segundo a relação de Organismos de Avaliação de Conformidade Orgânica divulgada pelo MAPA, existem atualmente 40 organismos deste tipo atuando no Brasil, sendo 12 certificadoras por auditoria e 28 Sistemas Participativos de Garantia (BRASIL, 2020). A Figura 2 mostra alguns dos selos dos organismos de conformidade orgânica hoje em atuação no país (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2020).

Embora possuam diferenças importantes em termos de estrutura e regime de funcionamento, ambos os mecanismos de certificação são responsáveis por avaliar a conformidade dos sistemas de produção orgânica com critérios técnicos definidos na legislação vigente, como requisito prévio para a concessão do selo que atesta a qualidade de produto orgânico. É a partir do processo de certificação que produtos advindos de sistemas de produção orgânica devidamente certificados em uma das modalidades de conformidade orgânica – certificação por auditoria ou sistema participativo de garantia – podem estampar os rótulos representados pela Figura 3.

Os Sistemas Participativos de Garantia são constituídos pelo conjunto de seus membros e por um Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade (OPAC) devidamente credenciado pelo MAPA. Sua estrutura difere da existente no modelo de certificação por auditoria por não contar com a atuação de membros externos à atividade produtiva, mas sim com coletivo organizado que exerce controle social e se responsabiliza de forma solidária pelo Sistema.

O conjunto de membros a que se refere o Decreto n. 6323/2007 e a IN 19/2009 são os fornecedores e colaboradores, ambos têm atribuições distintas dentro do Sistema. No primeiro grupo estão aqueles responsáveis por produzir, distribuir, comercializar, transportar ou armazenar a produção orgânica. Existem cinco funções sob sua responsabilidade: (1) solicitar a avaliação de conformidade de seus produtos; (2) fornecer informações solicitadas pelo OPAC, com a frequência estipulada pela SPG; (3) contribuir para a geração de credibilidade, através da sua participação na SPG; (4) observar as orientações preventivas e atender às recomendações

da Comissão de Avaliação; (5) garantir a conformidade dos produtos avaliados individualmente e de forma participativa na garantia dos produtos do grupo.



Figura 3 – Selo Federal do SisOrg

Fonte: Brasil (2009).

Já os membros que atuam na qualidade de colaboradores são os consumidores, os técnicos e as organizações públicas e privadas. Sua atribuição essencial é contribuir para a credibilidade do SPG, por meio da participação ativa no sistema.

No âmbito de uma SPG, o Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade desempenha função semelhante ao das certificadoras no Sistema de Certificação por auditoria (guardadas as devidas proporções, pois a lógica da SPG é distinta da certificação por auditoria, na medida em que ela se funda numa perspectiva do controle social e de construção de laços de reputação entre seus membros), são elas que atestam a conformidade dos processos relacionados à produção e comercialização de orgânicos com a legislação vigente (TEIXEIRA, 2017).

O Decreto n. 6323/2007, determina que os OPACs possuam pessoas jurídicas próprias, com atribuições e responsabilidades definidas em estatuto social da própria SPG. É a OPAC que se responsabiliza formalmente pelo conjunto de atividades desenvolvidas pelo Sistema Participativo, seu funcionamento regular depende de prévia auditoria e aprovação pelo MAPA, em que se verifica o cumprimento das exigências legais para atuar como organismo de avaliação de conformidade.

De acordo com Teixeira (2017), o OPAC, além da representação legal do SPG, assume outras importantes funções como a responsabilidade pela avaliação de conformidade em com as normas técnicas de produção orgânica; constituir, juntamente, com os participantes do SPG, uma Comissão de Avaliação e um Conselho de Recursos, expedir documentos relativos ao SPG; arquivar e controlar os documentos relativos à avaliação de conformidade; indicar as não-conformidades; sugerir ações preventivas e, quando necessário, propor ações corretivas aos fornecedores; produzir e manter disponível um regimento interno que sistematize o funcionamento participativo e estabelecer as responsabilidades do SPG.

A terceira modalidade de controle da produção orgânica existente no país é a Certificação por Auditoria. Ela é conduzida por um terceiro, que pode ser uma organização pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, que é estranha à relação entre produtor e consumidor, e segue procedimentos básicos estabelecidos por normas reconhecidas internacionalmente (BRASIL, 2008). Toda organização que deseja atuar como certificadora deve ser habilitada para atuar como organismo de avaliação de conformidade orgânica após acreditação pelo INMETRO e credenciamento junto ao MAPA. A organização pretende se tornar um organismo de avaliação de conformidade orgânica, arca com todos os custos do processo de acreditação e credenciamento, além disso, ela deve indicar seu escopo de atuação.

Devido ao seu modelo de funcionamento, a certificação por auditoria consiste em um modo de regulação de terceira parte (BARTLEY, 2011): há uma entidade profissional especializada em determinado ramo de atividade econômica, a certificadora, que após autorização de algum órgão público, passa a intermediar a relação entre o produtor e o consumidor; atestando, fiscalizando e garantindo a existência de determinadas características em um processo de produção.

A certificadora produz benefícios para toda a coletividade ao diminuir incertezas informacionais para todos, mas também ao permitir que bens ou serviços que portam as

características averiguadas pela certificadora sejam um elemento de diferenciação do produto de origem orgânica no mercado.

No desempenho da atividade de inspeção e auditoria nas unidades de produção, as certificadoras devem adotar processos e boas práticas reconhecidos internacionalmente, acrescidos de critérios técnicos constantes na regulamentação brasileira. A mais importante dentre elas tem por objetivo evitar a existência de conflito de interesse no âmbito da atividade de certificação, vetando, no art. 36, §§ 1º e 2º, do Decreto n. 6323/2007, que “As pessoas jurídicas de direito público que se credenciem para avaliação da conformidade da produção orgânica não poderão ser também responsáveis por procedimentos de fiscalização relacionados à produção orgânica.”, e que “Os organismos de avaliação da conformidade credenciados para a certificação por auditoria não poderão desenvolver atividades relacionadas à assistência técnica nas unidades de produção”.

2.4 O processo da certificação Orgânica no Brasil

O objetivo desta seção é tratar brevemente dos processos referentes à certificação de orgânicos no Brasil. Para tanto, no corpo do marco legal da produção de orgânicos no país, analisou-se os principais documentos que tratam da certificação de orgânicos no país: a Lei n. 10.831/2003, Decreto 6323/2007 e a Instrução Normativa 19/2009. O objetivo dessa análise era identificar as estruturas-chave do sistema de produção orgânica, suas atribuições e inter-relações existentes entre elas.

Importante notar que normatização e conformidade orgânica são complementares ao processo de certificação orgânica. Enquanto a primeira trata essencialmente da competência atribuída pelo marco legal da produção orgânica ao MAPA, Inmetro, Ministérios da Saúde e Meio Ambiente, para instituir regras a serem observadas pelos atores envolvidos com a produção, comercialização e certificação de produtos orgânicos. A conformidade orgânica se refere à atividade de controle social e inspeção da produção orgânica que, no Brasil, é própria das certificadoras por auditoria e pelos sistemas participativos, que depende da observância às normas vigentes (CONCEIÇÃO; FERMAM, 2011).

A Figura 4 é resultado dessa análise, ela é uma representação do mecanismo de controle da produção de orgânicos no Brasil, desenhada com base nos documentos principais que

normatizam a atividade produtiva desse setor. As informações colhidas que possibilitaram a sua elaboração estão condensadas na planilha apresentada no Anexo I.

A Figura 4 segue recomendação da metodologia usada neste trabalho, tendo por objetivo identificar os órgãos-chave para o funcionamento do sistema de regulação da produção de orgânicos no país. Trata-se de uma estrutura complexa, do ponto de vista normativo, na medida em que envolve a atuação de diferentes órgãos inter-relacionados e cujas atribuições envolvem regulamentação, credenciamento, auditoria e controle, julgamento e imposição de sanções.

Ao desenhar a estrutura de funcionamento do controle da produção de orgânicos, o objetivo da Figura 4 é mostrar que dimensões do sistema regulatório podem apresentar eventuais fricções disruptivas e lacunas. A mencionada figura traz quatro figuras geométricas de cores distintas. A cor rosa representa entes instituídos por lei; a amarela designa aqueles instituídos por decreto ou portaria; a azul se refere aos entes cuja personalidade jurídica é pública ou privada; e a verde representa as unidades de produção e comercialização, que são objeto das ações dos órgãos de inspeção e auditoria.

Todas as figuras estão interligadas por linhas de diferentes formatos, representando o tipo de relação existente entre elas. As linhas com terminações em formato de flecha mostram a ação desempenhada pelo ente da qual ela se origina e a quem esta ação é dirigida. Explicando: o Inmetro é responsável ou competente por realizar a acreditação das organizações que pretendem atuar como certificadoras (Certificação por Auditoria e Sistema Participativo de Garantia), enquanto aos CPOrg-UF e o CNPOrg compete emitir parecer sobre o escopo da produção das unidades que requerem a certificação orgânica.

As linhas terminadas por um quadrado podem ser contínuas ou tracejadas. As do primeiro tipo designam uma atividade a ser desempenhada de forma coordenada ou em colaboração com diferentes entes. Isto é, a auditoria prévia à acreditação das certificadoras é desempenhada via cooperação entre Inmetro e MAPA. Esta última também atua de forma coordenada com o Ministério da Saúde, na instituição de regulamentos concernentes à produção e processamento de orgânicos, e com o Ministério do Meio Ambiente, quando o assunto é normatização sobre extrativismo sustentável orgânico.

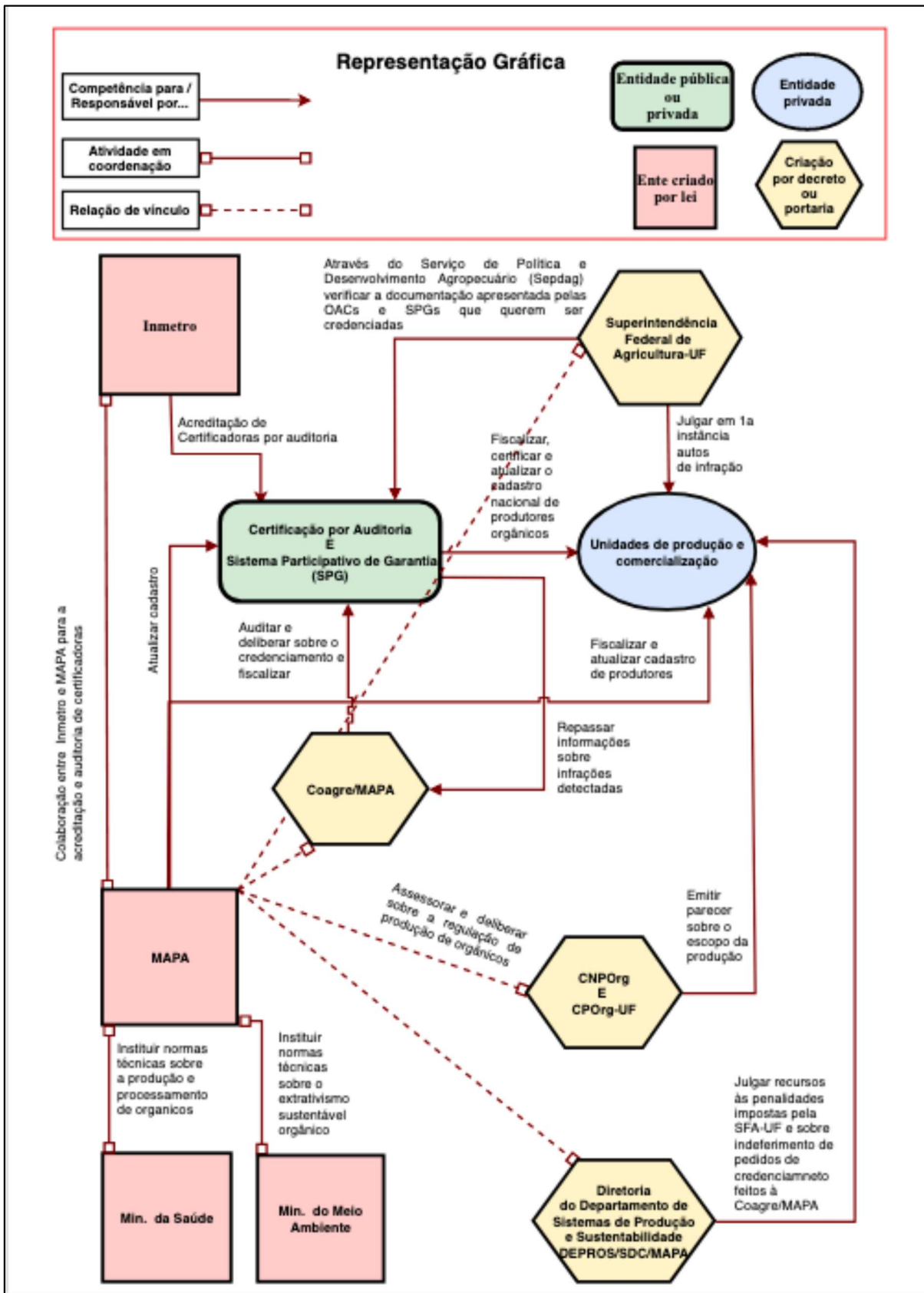


Figura 4 – Mapa parcial do mecanismo de controle da produção orgânica

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptada de Shmueli et al. (2019).

Já as linhas tracejadas que terminam com um quadrado se referem à existência de vínculo interno entre as figuras, quer dizer, os entes indicados pela cor amarela integram a estrutura interna do MAPA, tendo sido criados por decreto ou instrução normativa.

A Figura 4 permite visualizar os diferentes processos que ocorrem no âmbito do sistema de regulação da produção orgânica no Brasil. Assim, podemos identificar nesse sistema a atuação de quatro diferentes órgãos públicos, aos quais se somam os organismos de conformidade orgânica (certificadoras por auditoria e SPGs) e as unidades de produção. E algumas informações importantes sobre o funcionamento do sistema ficam evidenciadas, tratamos das principais.

O Inmetro é responsável pela acreditação de organismos de avaliação de conformidade orgânica que desejam atuar como certificadoras por auditoria, previamente à fase de credenciamento feita pelo MAPA. Ambos os órgãos atuam de forma coordenada na regulamentação e fiscalização da atividade desenvolvida pelas certificadoras.

Os organismos de avaliação de conformidade orgânica são responsáveis pela fiscalização direta nas unidades de produção, manter atualizado o cadastro dessas unidades sob sua supervisão e repassar essas informações ao MAPA.

Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente e MAPA devem atuar de forma coordenada em matéria de regulamentação. Com o primeiro, a atividade coordenada consiste em instituir normas técnicas sobre produção e processamento de produtos orgânicos. Já com o segundo, a atuação consiste em elaborar normas técnicas sobre extrativismo sustentável orgânico.

O MAPA tem posição de centralidade no sistema regulatório da produção de orgânicos no Brasil, a ele compete funções de grande relevância para a credibilidade desse sistema, as figuras em amarelo demonstram isso. Entre as suas competências desses ministérios está organizar o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos; credenciar os organismos de avaliação de conformidade orgânica; fiscalizar, julgar e impor sanções no caso de infrações, contra as normas de produção orgânica, cometidas por organismos de conformidade orgânica e unidades de produção.

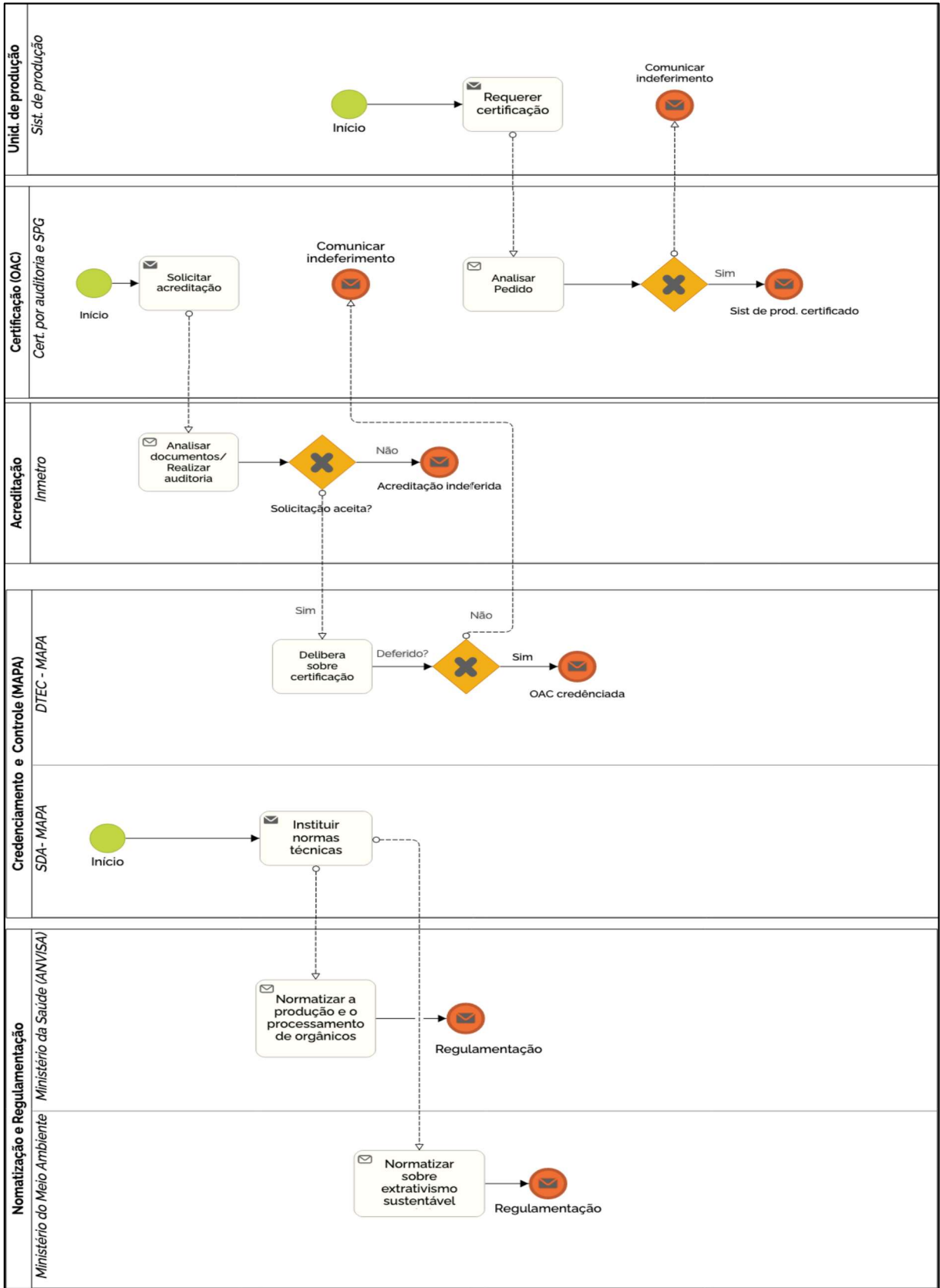


Figura 5 – Mapa de processo do mecanismo de controle da produção orgânica

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 5 descreve o funcionamento do mecanismo de controle da produção de orgânicos, a partir de um modelo de processo. Ela é motivada por mudanças trazidas pelo Decreto 10.253/20, que reorganizou a estrutura interna do MAPA. A figura deve ser interpretada como uma piscina na qual ocorre um conjunto de processos, em que as raias designam os atores que o desempenham seja na função de iniciador, intermediário ou finalizador, e as setas indicam a direção da ação.

Para compreender melhor, vamos à Figura 5. Contando de cima para baixo, a raia dois está denominada de “Certificação (OAC)”, em referência aos Organismos de Avaliação de Conformidade (OAC), que são os sistemas de certificação por auditoria e sistemas participativos de garantia (SPG). Quando um ente deseja atuar como certificador de sistemas de produção orgânica, na modalidade de auditoria, ele deve primeiramente solicitar acreditação junto ao Inmetro, que avaliando a documentação apresentada, decide pela acreditação ou não da entidade. Se a decisão sobre a acreditação for pelo deferimento, a decisão sobre o credenciamento da entidade fica a cargo do MAPA, mais especificamente seu Departamento de Serviços Técnicos (DTEC-MAPA).

Por sua vez, a normatização em matéria de produção e processamento de orgânicos é realizada pela Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA) em colaboração com o Ministério da Saúde, via Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Todas as ações que constam na Figura 5 tem um início, indicado por uma bolinha verde, e um final, representado por uma bola vermelha; quando uma determinada ação exige uma decisão binária (ou seja, do tipo “sim ou não”) esta é representada por um losango de cor amarela.

Um ponto que cabe notar, a partir da análise da Figura 4, é que a atividade de fiscalização tanto das unidades de produção orgânica como das certificadoras pode ser realizada mediante convênio firmado entre MAPA, os Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, a forma assumida por esta cooperação não é possível de ser conhecida apenas com base na análise documental. Por esse motivo, elas foram objeto das entrevistas e da discussão de resultados nos próximos capítulos.

3. MODELO DE ANÁLISE: A AVALIAÇÃO REGULATÓRIA COM O REGULATORY SYSTEM SCAN AND ASSESSMENT

Esta seção descreve a estratégia de avaliação implementada ao estudo de caso que motiva essa dissertação. No final do capítulo que introduziu as políticas de revelação de informação, foi dito que a maioria dos trabalhos que tratam das diferentes modalidades têm como denominador comum o interesse em analisar seus efeitos sobre o comportamento das organizações e dos indivíduos alvo. Muitos desse trabalho adotam como metodologia o uso de ferramentas estatísticas que procuram a partir de modelos causais verificar os efeitos da instituição desses instrumentos regulatórios.

O presente trabalho, ao tratar de programas de certificação no contexto da agricultura orgânica no Brasil, propõe uma abordagem distinta, centrada na garantia de credibilidade da certificação da produção de orgânicos. Para tanto, propõe-se uma metodologia avaliativa de sistema regulatório que possibilite responder às perguntas que motivam a elaboração desse trabalho. Trata-se do *Regulatory System Scan and Assessment* (RSSA), uma metodologia de avaliação de sistema regulatório proposta por Shmueli et al. (2019), em publicação do volume 25, da revista científica *Evaluation*, em 2019.

O RSSA se inspira em princípios da Análise de Impacto Regulatório (AIR), porém busca incorporar à avaliação de uma política pública ou regulamentação a complexidade do sistema regulatório, que é definido pelos autores como o emaranhado de normas, organizações, regulamentos, práticas, saberes e cultura organizacional¹⁹.

A Análise de Impacto Regulatório é uma ferramenta que objetiva auxiliar o processo decisório nas políticas públicas²⁰. Ela consiste em avaliar, ainda no curso do processo administrativo, quando do desenho e formulação da norma, os efeitos potenciais de uma proposição normativa para um conjunto de atores relevantes (*stakeholders*), setores econômicos ou ao meio ambiente. O AIR usualmente assume a forma de uma análise de custos, benefícios e riscos de uma determinada proposição regulatória em elaboração, mas também pode ser

¹⁹ Shmueli et al. (2019) desenvolvem e aplicam o modelo com o intuito de avaliar o quadro regulatório israelense de prevenção e resposta a desastres causados por terremotos. Os autores sustentam que com alguns ajustes esse modelo pode ser adaptado para avaliação de sistemas regulatórios de outros setores, razão pela qual o presente projeto se propõe a testar os resultados desse modelo a um caso concreto da regulação no programa de certificação de produtos orgânicos no Brasil.

²⁰ Better policy making: A Guide to Regulatory Impact Assessment, London: Cabinet Office. 2003.

aplicada para avaliar os efeitos de medidas regulatórias já em vigor. Nesse caso, o objetivo da análise de impacto costuma ser eliminar aspectos negativos ou o aperfeiçoamento de uma política pública, com vistas a torná-la mais efetiva (RADAELLI; DE FRANCESCO, 2010).

Shmueli et al. (2019) propõem o RSSA como uma avaliação que deve expandir o espectro de análise realizado pelo AIR. Para estes autores, enquanto este último seria mais adequado para avaliar uma regulação específica, o primeiro permitiria uma avaliação mais aprofundada e ampliada sobre toda uma estrutura instituída para regular determinado setor, sendo mais adequado para avaliar o *status quo* do sistema regulatório e compreender sua estrutura de governança. Nesse sentido, o RSSA seria uma metodologia capaz de apontar discrepâncias entre o desenho regulatório, como estabelecido na norma, e a forma como ele se desenvolve na prática corrente, partindo da realização de um diagnóstico normativo que se alia as informações colhidas em entrevistas com atores relevantes, cuja atuação profissional se insere no contexto regulatório investigado.

Os proponentes do RSSA definem sistema regulatório como o conjunto de instituições, leis e processos que possibilitam ao governo exercer controle sobre determinado campo ou setor. Essa atuação governamental é de natureza complexa, por envolver uma multiplicidade de organizações cuja responsabilidade perpassa diferentes dimensões da atividade regulatória e que, a depender do desenho institucional e das práticas regulatórias, origina conflitos diversos, materializados nas deficiências de atuação do poder público, que Shmueli et al. (2019) distingue entre fricções disruptivas (*disruptive frictions*) e lacunas (*Gaps*) de atuação.

Shmueli et al. (2019) chama por fricção toda situação em que se faz necessária a interação entre um ente, público ou privado, e um órgão público. Elas podem ser positivas ou disruptivas. No primeiro caso, cada agência que integra o sistema exerce suas funções em conformidade com o ambiente regulatório, cumprindo metas estabelecidas e desempenhando um papel de freios e contrapesos, de modo a dificultar a concentração de poderes em um órgão.

Por outro lado, as fricções disruptivas ocorrem em situações em que a complexidade institucional gera contradições ou morosidade no processo de criação, adaptação ou conformidade regulatória. Como resultado, os sujeitos submetidos à regulação têm a necessidade de negociar, ou estar em contato, com vários órgãos públicos (ou com o mesmo órgão público, repetidas vezes) para saber qual conduta correta a ser seguida sobre determinado tema, justamente porque o aparato estatal emite regras, instruções, critérios e procedimentos que divergem entre si. Esse tipo de fricção pode ter causa na sobreposição de funções entre

diferentes agências governamentais, obscuridade das normas ou divergências em sua interpretação, que ao fim resultam em elevados custos de transação.

Outra consequência adversa das fricções disruptivas sobre as agências governamentais é a sua estagnação (*deadlock*), dado que estas enfrentam entraves para cumprir as finalidades para as quais foram designadas, em razão de sobreposição de poderes e da ausência de harmonia nos procedimentos adotados pelos diferentes atores governamentais. Sobre as consequências das fricções disruptivas na prática regulatória, dizem Shmueli et al. (2019):

“Such friction among governmental agencies may lead to vague or unclear regulation (as general standards may be resorted to in order to address the concerns of the various state agencies involved), leading to sub-optimal or “checkered” regulation, addressing some matters but not others as a result of ad hoc compromises among the various governmental entities.” (SHMUELI et al., 2019).

As fricções disruptivas podem ser *de jure* (quando uma unidade governamental tem competência a um para atuar sobre determinada questão no atingimento de uma finalidade específica, mas esta colide com atribuições reservada a outro ente) ou *de fato* (quando há desajustes entre a atuação do ente público e as finalidades das competências que a norma lhe atribui, e que pode ocorrer em razão de incoerência interna ao próprio órgão ou por dificuldades no compartilhamento de informações com outros entes do sistema).

A outra categoria de deficiências assume a forma de lacunas (*Gaps*) na governança regulatória. Lacunas ocorrem quando a situação fática que necessita ser enfrentada não está no raio de competência legal de nenhuma autoridade governamental; quando o enquadramento normativo é incompleto (não confere meios necessários para ação efetiva dos agentes públicos); ou quando os poderes atribuídos a um ente público não são usados, ou o são de uma forma que se mostra aquém dos propósitos que justificaram sua previsão em lei.

Lacunas na governança regulatória também ocorrem quando atores governamentais falham ao atuar diretamente, ou seja, ao executar a atividade de regular, mas também ao implementar mecanismos de supervisão e revisão de seus atos.

Em síntese, o enquadramento normativo incompleto uma das origens de lacunas na governança regulatória se materializa pela ausência de previsão normativa para prover de uma

estrutura as agências governamentais que necessitam dar respostas a determinada situação fática. No entanto, estas lacunas também são manifestação de uma omissão do poder público em instituir normas regulatórias, em implementar essas normas, mas também em monitorar sua execução.

Cabe notar que embora o RSSA seja um desenvolvimento recente, e ainda não aplicado como metodologia de avaliação para estudar questões relacionadas à agricultura e sustentabilidade, mas sim já aplicado para avaliar o sistema regulatório de resposta a terremotos de Israel; suas similaridades com outras metodologias avaliativas aptas a encontrar discrepâncias entre os objetivos almejados por uma política pública e a forma como ela se desenvolve na prática, o torna capaz de ser aplicado, feitos os devidos ajustes, a outros contextos regulatórios, como o que se propõe analisar neste trabalho.

O RSSA tem por premissa que à avaliação de um sistema regulatório importam tanto substância (entendida como a qualidade do marco regulatório) quanto governança (entendida como desenho da estrutura das instituições encarregadas pela formatação e zelo pelo seu cumprimento). Isso quer dizer que se, por algum motivo, dos meios regulatórios a disposição do sistema origina-se tensões (fricções), ou se o desempenho da missão que justifica sua criação está aquém do desejado (lacunas), a identificação destes pelo RSSA se traduzirá como uma manifestação de deficiências ou aspectos subótimos do sistema regulatório. Assim, nesses termos, Shmueli et al. (2019), procuram demonstrar a contribuição do RSSA em comparação ao AIR:

“While the importance of substance and governance is true for RIA of a single regulatory mean, system analysis allows us to realize when one regulatory mean (in terms of its substance and structure) is either inconsistent with one or more other regulatory means, or whether the regulatory means do not address the challenges comprehensively, that is, do not provide (adequate) responses to the risks by empowering institutions (and outlining the if-then legal categories for the exercise of state power).” (SHMUELI et al., 2019, p.85).

Dessa forma, havendo em um sistema regulatório imprecisões em relação a linhas de comando, inconsistências quanto a procedimentos, ou um quadro normativo falho ao atribuir competências para mitigação de certos riscos, a metodologia aqui proposta deverá ser apta a identificar e categorizá-los.

	<i>De jure</i> (na lei)	<i>De facto</i> (na prática)	Na Política Pública
Fricções Disruptivas	<ul style="list-style-type: none"> • Complexidade institucional • Sobreposição de competências e problemas de coordenação • Incoerências ou falta de clareza em definir a regulação ou a estrutura de comando 	<ul style="list-style-type: none"> • Compartilhamento de informações deficiente • Uso incoerente da autoridade entre diferentes atores 	
Lacunas	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de autoridade legal ou de órgão responsável por determinada temática • Responsabilidade para atuar sem instrumentos efetivos para tanto • Ausência de um processo coerente de aquisição e atualização de informações • Ausência de um processo efetivo de revisão de atos (falta de autoridade/ responsabilidade) 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação/execução (<i>enforcement</i>) sem definição de autoridade na lei (deficiência de <i>rule of law</i>) • Autoridade legal definida, mas que não implementa, e nem executa, em razão de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Limitada capacidade executiva ou inexperiência ○ Falta de informação/evidências ○ Dificuldades na definição de prioridades ○ Modelo de revisão de atos inefetivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de uma estratégia robusta para lidar com o problema em questão • Compreensão limitada da relação ao contexto social, cultural, econômico

Quadro 5 – Tipologia de Fricções Disruptivas e Lacunas

Fonte: Adaptado de Shmueli et al. (2019).

O RSSA é uma metodologia de caráter colaborativo cujo produto final consiste em identificar as dimensões do funcionamento do sistema regulatório que se apresentam como

subótimas que, pelas tipologias mencionadas anteriormente e apresentadas no Quadro 5, respondem por fricções disruptivas e lacunas do sistema regulatório.

Como notam Shmueli et al. (2019), o RSSA é uma metodologia avaliativa de sistema regulatória constituída por uma dimensão *ex post*, no sentido de buscar compreender o funcionamento da regulação de determinado setor em sua forma corrente; porém com uma orientação *ex ante*, à medida que pretende, com base na identificação das fricções disruptivas e lacunas existentes em um sistema regulatório, apontar para as mudanças necessárias ao seu aperfeiçoamento futuro.

O Quadro 5 mostra as tipologias e fricções disruptivas e lacunas do sistema regulatório a que se fez referência até aqui. O objetivo da avaliação de sistema regulatória é ter como produto final uma síntese que permita indicar em quais aspectos é mais urgente uma intervenção por parte do poder público para melhorar o desempenho da atividade regulatória. Por esse motivo, a atenção é dada a cada uma das tipologias que integram o referido quadro.

As tipologias de fricções disruptivas e lacunas existentes em um sistema regulatório podem assumir diferentes formas. Elas podem ser, por exemplo, atribuíveis a complexidade institucional, sobreposição de competências ou por falta de clareza na regulação ou estrutura de comando – quando forem fricções de jure – ou causadas por lacunas de fato, como por exemplo, dificuldades de implementação em razão de da definição inadequada da autoridade competente ou por problemas relacionados às capacidades estatais.

O *Regulatory System Scan and Assessment* é uma metodologia avaliativa de caráter participativo que combina informações adquiridas na análise documental com outras advindas de entrevistas com especialistas da área em estudo e de atores relevantes encarregados da implementação da política pública. Estes últimos são fundamentais para identificação de fricções disruptivas e lacunas existentes em um sistema regulatório e, mais, para identificar quais dentre elas, a partir de um critério objetivo, requerem intervenção urgente por parte do poder público.

A avaliação de um sistema regulatório se inicia pela realização de um mapeamento do quadro normativo, que tem como fonte de dados leis, decretos instruções normativas, portarias e demais documentos relevantes para compreender o funcionamento da atividade regulatória no setor em estudo. A partir dela conhece-se a estrutura do sistema regulatório, seus órgãos centrais e atribuições, assim como os instrumentos à sua disposição e as inter-relações

existentes entre eles. Os subsídios advindos das fontes documentais são combinados entrevistas com atores relevantes.

Crítérios	Valores
Nível de consenso sobre a existência de uma fricção disruptiva/lacuna	1: Ausência de fricção/lacuna 5: Existe uma fricção disruptiva/lacuna
Importância	1: Não Importante 5: Muito Importante
Urgência	1: Não urgente 5: Extremamente urgente
Número de agências envolvidas	1: Reduzido número de agências envolvidas 5: Grande número de agências envolvidas (indicador de potencial fricção disruptiva)
Dificuldade em solucionar a fricção disruptiva/lacuna	1: Fácil, 5: Difícil (definir o tipo de dificuldade – política, organizacional, de recursos, outras)
Tempo necessário para solucionar a fricção disruptiva/lacuna	1: Semanas; 2: Até 6 meses; 3: 1 ano; 4: de 2 a 3 anos; 5: Muito anos
As pré-condições para solucionar as fricções disruptivas/lacunas promovem a equidade social	Sim/Não, se sim – especifique estas condições 1: As soluções não irão promover equidade social 5: As soluções irão promover equidade social
Comentários e identificação das três maiores deficiências	

Quadro 6 – Escala de deficiências do sistema regulatório (*Shortcoming Scale*)

Fonte: Adaptado de Shmueli et al. (2019).

No curso de análise da legislação, devem ser referenciados os artigos que identificam os órgãos competentes, os instrumentos à disposição para atuação prática, às circunstâncias em que eles devem atuar como os poderes devem ser utilizados, sobre quem esses poderes serão aplicados (sujeitos passivos), as circunstâncias que justificam sua utilização e se há obrigações decorrentes.

O Anexo I é um resultado desse procedimento para a estrutura de controle sobre a produção de orgânicos no Brasil. Dado que a Lei 10.831/2003 (Lei de Produção de Orgânicos) é sintética, os documentos mais relevantes à compreensão da regulação dos sistemas de produção de orgânicos são o seu decreto regulamentador e a instrução normativa que disciplina o funcionamento dos mecanismos de controle.

O mapeamento normativo do sistema regulatório é seguido por entrevistas com atores de reconhecido conhecimento e experiência na área sob investigação. A partir dela uma lista preliminar de fricções e lacunas é produzida. A fase seguinte do procedimento consiste em indicar quais dentre elas demandam uma intervenção prioritária do poder público no sentido de solucioná-las.

Para essa finalidade Shmueli et al. (2019) propõem uma forma de mensuração de ação prioritária denominada de *Shortcoming Scale*, aqui representada pelo Quadro 6. Trata-se de uma medida a ser apresentada aos atores entrevistados, composta por nove critérios e que inclui uma escala Likert (escala de 1 a 5), bem como uma questão do tipo binária (“sim ou não”) e não estruturada (questão de tipo “aberta”).

Os critérios listados na tabela acima servem para contextualizar as deficiências do sistema regulatório, definir uma escala de prioridades e avaliar a possibilidade de solucioná-las. A identificação das fricções disruptivas e lacunas mais importantes, considera a opinião dos entrevistados, e resulta de um critério de classificação (ranking) que toma a média dos três primeiros critérios do Quadro 6 (grau de consenso, relevância e urgência) como fator de ordenamento de relevância. Os demais critérios que integram o *Shortcoming Scale* fornecem evidências aprofundadas sobre cada uma das lacunas e fricções disruptivas.

O resultado final do procedimento descrito neste capítulo é um quadro analítico que identifica e explica cada uma das dimensões em que o sistema regulatório analisado está aquém das finalidades para o qual ele foi instituído. No próximo capítulo são explicitados os dados e procedimentos adotados para implementar o modelo analítico exposto nesta seção.

4. METODOLOGIA

Até aqui, esta dissertação tratou dos fundamentos teóricos, lógica de funcionamento e áreas de aplicabilidade das políticas de revelação de informação. Tratamos de apresentar os programas de certificação como uma modalidade de medida de cunho informacional para, na sequência, focar em sua aplicabilidade no contexto da produção agrícola convencional e orgânica.

Vimos que programas de certificação são especialmente úteis em situações onde a assimetria de informação dificulta sobremaneira a verificação de determinados atributos em produtos, serviços ou processos. Momento em que esse problema também foi analisado sob a perspectiva de bens coletivos; no que destacamos a promoção da credibilidade como aspecto importante ao bom funcionamento de políticas de caráter informacional baseadas em programas de certificação.

Também aludimos que no caso da agricultura orgânica, o Brasil, acompanhando a experiência internacional, procurou enfrentar os problemas relativos à dificuldade de transparência nesse setor, instituindo um sistema de certificação compostos por três mecanismos distintos de controle de qualidade da produção agrícola – o controle social na venda direta, o sistema participativo de garantia e a certificação por auditoria.

A certificação na agricultura orgânica é um bom exemplo de medida instituída para regular mercados que se caracterizam pelos problemas dos bens de credibilidade que mencionamos anteriormente. E sendo o aspecto que distingue o sistema de produção orgânica da produção agrícola convencional a atenção a critérios de sustentabilidade e dado que essas características são de difícil verificação tanto pelo Estado, enquanto regulador, quanto pelo cidadão, a quem interessa adquirir tais alimentos, conferir credibilidade ao sistema que produz aquilo a que se denomina orgânico atende a um interesse da coletividade. É essa a justa razão de existir da certificação de orgânicos e de toda a estrutura de mecanismos de controle da produção que a acompanha.

Feita esta introdução, a presente dissertação visa compreender, a partir da experiência brasileira, em que medida o desenho institucional criado pelo marco legal de produção de orgânico tem sido efetivo em garantir a credibilidade da certificação da produção de origem orgânica. Para tanto, propõe-se realizar uma avaliação de sistema regulatório que possibilite

compreender, do ponto de vista normativo e prático, como os diferentes órgãos competentes para as atividades de auditoria e controle desse setor se articulam para garantir e promover a qualidade da certificação dirigida a essa modalidade de cultura.

Como dito anteriormente, o enfoque adotado neste trabalho é consideravelmente distinto do proposto pela maioria dos estudos sobre políticas de transparência, uma vez que seu interesse predominante não são os efeitos diretos ou indiretos da certificação sobre os usuários e as organizações, mas sim compreender em que medida as variáveis institucionais contribuem para garantir a credibilidade do instrumento de certificação.

É comum em estudos dedicados a compreender o funcionamento de medidas de informacionais, o recurso a estratégias metodológicas baseadas em experimentos, isso porque, embora sejam múltiplos os exemplos práticos de medidas regulatórias via revelação de informação, é significativa a dificuldade de gerar dados que possibilitem identificar mudanças comportamentais em organizações e indivíduos causados pela introdução dessas medidas. Por isso, os estudos nessa área têm se caracterizado essencialmente como estudos de caso que usam técnicas estatísticas para analisar os efeitos produzidos pela instituição de uma política de revelação de informação específica, a partir de dados advindos de um experimento natural ou através da simulação de condições de mercado.

Cabe notar que a mencionada dificuldade de medir os efeitos gerados pelo uso de instrumentos de políticas públicas e suas implicações para pesquisas sobre o tema é também analisada por Vedung e van der Doelen (1998, p. 126), dizem os autores:

“Information programs are generally not very costly and the effects on behavior are often hard to detect. This leads to an evaluation paradox: the policy instrument that perhaps needs the most intensive evaluation, due to the inherent invisibility of its impacts, is less evaluated because of its relative cheapness and flexibility.” (VEDUNG e Van der DOELEN. 1998, p. 126)

Ao investigar a certificação na produção orgânica no Brasil há uma evidente dificuldade em obter ou produzir dados sobre o comportamento de consumidores e unidades de produção, ou sobre as condições gerais de mercado a partir da instituição dessa medida informacional. Cabe ressaltar, todavia, que o principal interesse desta dissertação não é analisar o efeito do

tratamento da assimetria de informação pela instituição de um programa de certificação na produção agrícola de origem orgânica, mas buscar investigar a dimensão institucional no qual se insere a sua instituição no país – e isso importa para compreender o instrumento da certificação em si.

Assim, as perguntas que orientam a parte empírica deste estudo são as seguintes:

- (I) Como se articulam os diferentes entes atuantes no mecanismo de certificação de produtos orgânicos no Brasil para garantir sua credibilidade?
- (II) Que possíveis deficiências podem ser identificadas nessa atividade regulatória e como elas se materializam no cotidiano dos atores diretamente envolvidos com essa modalidade de cultura?

A opção feita por esta dissertação é realizar um estudo de caso usando uma abordagem qualitativa, com uma finalidade avaliativa, uma vez que as perguntas que a motivam tratam de dimensões que dificilmente poderiam ser analisadas por uma metodologia quantitativa. Para tanto, o modelo de análise proposto consiste em aplicar a metodologia de avaliação proposta por Shmueli et al. (2019), o *Regulatory System Scan and Assessment* – RSSA, descrito no capítulo anterior, para compreender a governança regulatória do programa de certificação de agricultura de origem orgânica no Brasil.

Antes de prosseguir a descrição da metodologia, faz-se necessário abordar duas questões fundamentais para melhor compreender os objetivos desta dissertação. A primeira se refere a escolha metodológica pelo RSSA, e sua adequação para responder às perguntas de pesquisa que motivam o presente trabalho. A segunda trata da delimitação de escopo que se dará em relação aos mecanismos de controle da produção orgânica do país.

A metodologia concebida por Shmueli et al. (2019) tem por finalidade avaliar sistemas regulatórios a partir da proposição de categorias que pretendem identificar aspectos críticos de um determinado sistema sob investigação onde, seja do ponto de vista substantivo da regulação (entendido como o conteúdo normativo e sua interpretação) seja sob o aspecto de governança (institucional e de procedimentos), podem surgir fricções disruptivas e lacunas que revelariam aspectos deficientes ou subótimos em um sistema regulatório.

Cabe ressaltar que embora o referido modelo avaliativo seja aplicado para investigar problemas de governança no sistema de resposta a terremotos de Israel, a intenção de Shmueli et al. (2019) com as categorias analíticas por eles criadas possam ser usadas para avaliar, com os devidos ajustes, sistemas regulatórios em contextos institucionais diversos, uma vez que trata-se aqui de uma proposta de metodologia de avaliação.

Portanto, considerando que esta dissertação busca investigar o programa de certificação de orgânicos no Brasil sob um ângulo que prioriza o aspecto institucional e de governança, fez-se uma escolha por usar a mencionada metodologia, cientes das limitações de aplicabilidade e de significado dessa metodologia em um contexto de país em desenvolvimento com as características que possui o Brasil.

Passando para a segunda questão, vimos anteriormente que a produção de orgânicos no Brasil conta com a supervisão de um mecanismo de controle subdividido em Controle Social na Venda Direta (OCS), Sistema Participativo de Garantia (SPG) e Certificação por Auditoria. Foi explicado que enquanto no primeiro caso a certificação é facultativa – visto que direcionada a pequenas unidades de produção, com um segmento de mercado restrito a comercialização por venda direta em circuitos alternativos – nas outras duas modalidades a certificação da produção é compulsória e tem como alvo sistemas de produção que não se enquadram necessariamente nas categorias de agricultura familiar e produção em pequena escala.

Dito isso, a característica de obrigatoriedade da certificação é, portanto, o principal fator a distinguir os mecanismos de controle na produção orgânica. Sendo assim, ele será o elemento delimitador de escopo desta dissertação. Quer se dizer com isso que dos mecanismos de controle mencionados neste trabalho, aqui, somente serão objetos de investigação os que integram o Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica – a certificação por auditoria e o sistema participativo de garantia – excluindo da análise a modalidade denominada de controle social, cujas características fundamentais são distintas daquelas existentes nos dois outros mecanismos.

No Brasil, a certificação de produtos agrícolas de origem orgânica conta com um desenho organizacional complexo. Nas modalidades de cultura orgânica em que é mandatório a certificação, SPG e auditoria, verifica-se o entrelaçamento de órgãos públicos e privados cuja responsabilidade passa por acreditar, credenciar, certificar, fiscalizar e sancionar as unidades de produção rural – a estrutura de funcionamento desse sistema foi analisada anteriormente e está disponível nas Figuras 4 e 5, sendo também discriminada no Anexo I.

Com efeito, no Brasil, a produção de orgânicos envolve a atuação do Inmetro e do MAPA, responsáveis pela acreditação e credenciamento das pessoas jurídicas que pretendem atuar como organismos de conformidade orgânica (OAC) – comumente chamadas de certificadoras²¹ – mas também por fiscalizar e impor sanções a esses organismos e aos produtores orgânicos, quando há inobservância às normas previstas na legislação de orgânicos; as OACs, a quem compete fiscalizar diretamente as unidades de produção e certificar sistema produção como orgânico, na forma prevista pela legislação; e o produtor agrícola cuja atividade consiste em manter um sistema de produção que esteja em conformidade com a legislação de orgânicos.

A avaliação de sistema regulatório realizada nesta dissertação segue, com adaptações necessárias ao presente caso, a metodologia proposta por Shmueli et al. (2019) para a avaliação de sistema regulatório, denominado de *Regulatory System Scan and Assessment* – RSSA. Assim, os dados utilizados na sua realização tiveram como origem o marco legal da produção de orgânicos no Brasil e os insumos colhidos nas entrevistas conduzidas com atores relevantes. As fontes documentais usadas no diagnóstico do sistema regulatório consistiram essencialmente das seguintes normas:

- (I) Lei 10.831/2003 – institui normas referentes a produção de orgânicos no país;
- (II) Decreto n. 6323/2007 – norma que regulamenta a Lei 10.831/2003;
- (III) Instrução Normativa 19/2009 – disciplina os mecanismos de controle, fiscalização e informação da qualidade na produção de orgânicos.

Complementar a essas normas foi utilizado o livro “Mecanismos de Controle para a Garantia da Qualidade Orgânica”, produzido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BRASIL, 2008), que permitiu sanar eventuais dúvidas ao se descrever o funcionamento do sistema para essa dissertação.

²¹ No caso das SPGs, o processo de credenciamento como organismos de conformidade orgânica não envolve a atuação do Inmetro, pois a fase de acreditação se aplica somente às certificadoras por auditoria.

Norma	Art.	Ente	Resp./Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
Dec. n. 6.323/07	49, caput e §1º	Inmetro	Acreditar e emitir normas técnica sobre acreditação	Certificadoras	Acreditação	Credenciamento

Quadro 7 – Extrato do mapa normativo do mecanismo de controle da produção de orgânicos

Fonte: Adaptado de Shmueli et al. (2019).

A primeira etapa da investigação, consistiu em realizar uma análise nos documentos acima mencionados e, com base neles, identificar as figuras-chave para o funcionamento do sistema de produção orgânica, suas competências e responsabilidades, situações em que elas devem atuar e as relações existentes entre eles.

O conjunto de informações adquiridas foi organizada em uma tabela e agrupado conforme o Quadro 7, que é um extrato do Anexo II, onde constam informações sobre os seguintes elementos: norma referenciada, artigo, ente, responsabilidade ou competência, a quem se dirige, a etapa em que se aplica e eixo de atuação. Os eixos de atuação foram agrupados para facilitar a identificação da fase de atuação do ente no sistema regulatório, sendo dividido em Estratégia e Coordenação, Credenciamento, Inspeção e Auditoria e Regulamentação.

O processo de destrinchar as etapas de certificação, monitoramento e fiscalização da produção orgânica no Brasil, procura identificar as dimensões em que há maior ou menor distanciamento entre a estrutura da regulação “nos livros” e “na prática” (ou seja, discrepância entre as finalidades do marco regulatório e seu desenvolvimento corrente), de modo a compreender como se materializam no cotidiano da atividade regulatória, as deficiências identificadas na análise do marco legal.

4.1 Sobre a seleção dos entrevistados

Para servir às finalidades da metodologia que aqui proposta, adicionalmente às informações colhidas pela análise documental, foram realizadas entrevistas com indivíduos com reconhecido grau de conhecimento sobre o funcionamento do setor de produção orgânica no Brasil.

Ao todo, foram realizadas entrevistas individuais com oito pessoas, cuja experiência profissional se dividia em (1) atuação no setor público, notadamente em órgãos com função regulatória na produção orgânica; (2) vinculação a Organismo de Avaliação de Conformidade (OAC); (3) e pesquisa científica relevante e voltada à estudos sobre produção orgânica e temas de sustentabilidade²².

O critério definido para selecionar entrevistados considerou três perfis distintos: indivíduos cuja atividade se desenvolvia no âmbito dos entes fiscalizadores do sistema de produção orgânica, ou seja, nos órgãos responsáveis por emitir regulamentações e inspecionar a atuação dos SPGs e certificadoras, mas também as unidades de produção e comercialização; profissionais cuja atividade cotidiana era desenvolvida em um organismo que está “na ponta”, ou seja, interagindo constantemente com produtores, de um lado, e com estruturas governamentais, de outro; e, por fim, indivíduos que desenvolviam atividade de pesquisa sobre o tema desta dissertação, na expectativa de colher informações, com uma visão mais ampla, acerca do funcionamento da regulação da produção de orgânicos no país.

Quanto ao recorte temporal, o critério adotado considerou que tendo a estrutura regulatória sobre a produção de orgânicos se consolidado somente com a entrada em vigor da IN 19/2009, ouvir entrevistados advindos do setor público e privado, que atuaram com o controle do setor entre os anos de 2010 e 2018, permitiria acessar a informações importantes para responder as perguntas que motivam esta pesquisa.

²² No momento de realizar a codificação das entrevistas, uma delas precisou ser excluída em razão da qualidade da gravação. A quantidade de entrevistas realizadas foi significativamente impactada pelo período de confinamento, em razão da crise sanitária causada pelo Coronavírus, que dificultou bastante o acesso a potenciais entrevistados e sua disponibilidade para realizar entrevistas. Outra limitação desta pesquisa é a ausência entre os entrevistados de servidores do Inmetro, que assim como o MAPA atua no credenciamento e fiscalização de OACs (certificadoras por auditoria). Foram feitas repetidas tentativas de contato, porém não obtivemos retorno.

Identificação dos entrevistados	Vínculo profissional	Experiência profissional (anos)	Experiência com produção orgânica (anos)	Tempo no cargo atual (anos)
Entrevistado n. 1	Setor público	37	37	20
Entrevistado n. 2	Setor público	15	13	3
Entrevistado n. 3	Setor público	20	10	4
Entrevistado n. 4	OAC	38	32	32
Entrevistada n. 5	OAC	-	6	6
Entrevistado n. 6	OAC	10	8	1
Entrevistada n. 7	OAC	7	7	1
Entrevistado n. 8	OAC	20	20	4
Média		21	16,6	8,9

Quadro 8 – Perfil dos profissionais entrevistados

Fonte: elaborado pelo autor.

Como se verifica pelo Quadro 8, justamente em razão das dificuldades em contatar alguns técnicos vinculados ao setor público, a maioria dos entrevistados desempenhavam atividade profissional na iniciativa privada, vinculados a organismos de avaliação de conformidade orgânica.

O perfil final dos entrevistados resultou em um grupo de profissionais com relevante experiência com a produção orgânica, como confirmado pelo Quadro 8, onde são apresentadas informações sobre experiência profissional, com produção orgânica e o tempo de atuação no atual cargo, e onde se verifica que a média de experiência profissional dos entrevistados com produção orgânica era de aproximadamente 16 anos. Além disso, ao tempo da realização das entrevistas os entrevistados residiam em três regiões do país: Sul (Entrevistados n. 5 e n.8), Sudeste (Entrevistados n. 1, n.4 e n. 7) e Centro-Oeste (Entrevistados n. 2, n.3 e n. 6). Importante também ressaltar que todos os entrevistados ocupavam posição de destaque em suas respectivas organizações.

Os entrevistados foram identificados a partir de consultas em sítios eletrônicos do Governo Federal e também por indicações feitas por especialistas com reconhecida experiência em agricultura orgânica. Na primeira conversa realizada com o entrevistado, sempre via telefone, era feita uma breve introdução ao tema da pesquisa e, após aquiescência do mesmo em participar da pesquisa, era encaminhada, via e-mail, uma síntese explicativa do objeto da dissertação e um termo de consentimento esclarecido, que deveria ser por ele assinado, como condição para participar da pesquisa.

4.2 A realização das entrevistas e sua codificação

As entrevistas foram conduzidas com o auxílio do serviço de comunicação conhecido por *Google Meet*, sendo orientadas por estritamente questões relacionadas às tipologias de fricções disruptivas e hiatos descritas no Quadro 5, do capítulo 3. Optou-se, entretanto, por não definir previamente às entrevistas o roteiro de perguntas a serem formuladas aos entrevistados, como forma de colher informações que pudessem contemplar as diferentes trajetórias profissionais dos entrevistados, assim como suas experiências com a estrutura regulatória da certificação de orgânicos no país.

Ao adotar essa configuração para as entrevistas, procurou-se formular perguntas aos entrevistados que, em razão de sua atuação profissional, estariam aptos a compreender e responder. Dessa forma, aos profissionais vinculados ao setor público, as perguntas formuladas tinham relação com aspectos como o processo de formulação de regulamentos e monitoramento das atividades do setor de produção orgânica; adequação do marco legal de produção orgânica ao contexto socioeconômico brasileiro; fiscalização ou sanção das OACs e de produtores orgânicos; competências previstas na legislação e capacidade estatal; relacionamento com demais atores do setor público, com atribuições conexas na produção orgânica (Ex. Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente e Inmetro); e relacionamento com produtores orgânicos e com OACs.

Por outro lado, nas entrevistas realizadas com profissionais vinculados às OACs, além de se abordar, quando cabível, alguns dos tópicos mencionados acima, as perguntas versavam sobre o processo de acreditação e credenciamento; fiscalização, monitoramento e relacionamento da OAC com o produtor orgânico; relacionamento desta com os atores do setor

público; e sobre competências previstas na legislação e a capacidade de fiscalizar adequadamente a atuação do produtor orgânico.

Ao término da fase de entrevistas, o total de entrevistados ouvidos ficou abaixo do inicialmente planejado. Isso se deu em razão das tentativas frustradas de agendamento de entrevistas. Alguns e-mails e contatos telefônicos tentados não foram respondidos. Houve também potenciais entrevistados que não concordaram em participar das entrevistas, seja por não acreditarem que poderiam contribuir para a pesquisa seja por falta de tempo. No fim, foi relativamente mais fácil ter acesso e entrevistar profissionais não vinculados ao setor público, como se verifica pelo Quadro 8.

Entretanto, deve-se registrar que a principal determinante para o tamanho final da amostra de entrevistados nesta dissertação foi o período em que as entrevistas foram realizadas. Em razão da crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19, muitos dos potenciais entrevistados que poderiam ser facilmente encontrados em seus habituais postos de trabalhos, passaram a desempenhar suas funções em regime de teletrabalho. Assim sendo, é importante notar que embora possível argumentar que o tamanho da amostra usada nesse trabalho limita a validade das suas conclusões; sustentamos que mesmo com as condições adversas enfrentadas, houve um máximo esforço para que os dados colhidos nesse trabalho permitissem responder às perguntas que motivam esta dissertação – e isso está refletido no perfil dos entrevistados mostrados no Quadro 8.

Cada uma das entrevistas teve duração máxima de 2 horas, foram todas gravadas em áudio e, posteriormente, analisadas com o auxílio do software de pesquisa qualitativa conhecido por MAXQDA (VERBI SOFTWARE, 2019). O código usado para analisá-las consistiu em organizar as já mencionadas tipologias de fricções disruptivas e lacunas de sistema regulatório propostas por Shmueli et al. (2019) – que são descritas no Quadro 5, do capítulo 3, e reproduzidas no anexo I desta dissertação (sugiro que leitor consulte esse anexo ou o capítulo 3).

Essa estratégia de análise possibilitou identificar, a partir das percepções dos atores, as categorias de problemas por eles enfrentadas na sua atividade cotidiana, e como percebiam o funcionamento do sistema regulatório de produção de orgânicos.

Para proceder à análise das entrevistas, os arquivos referentes a cada um dos entrevistados foram importados ao MAXQDA (VERBI SOFTWARE, 2019). Em seguida, as

já mencionadas tipologias, que constituem as dimensões da avaliação de sistemas regulatórios proposta pelo RSSA, e constantes no Anexo I, foram organizadas nas seguintes grandes dimensões (acompanhadas de suas respectivas subdimensões): Fricções disruptivas *de jure*, Fricções disruptivas *de facto*, Lacunas *de jure*, Lacunas *de facto* e Lacunas na política pública.

O processo de codificação consistiu em ouvir a íntegra de cada uma das entrevistas, e identificar as percepções dos entrevistados sobre cada uma das dimensões relacionadas ao sistema regulatório de produção orgânica no país e atribuir a cada um dos trechos selecionados na entrevista seu respectivo código, inseridos no MAXQDA, conforme a classificação de fricções e lacunas definidas pelo RSSA. Não foi realizada a transcrição dos áudios, pois para os objetivos propostos nesta dissertação seria uma tarefa desnecessária. O resultado de todo esse processo é apresentado no capítulo seguinte.

Após a análise das entrevistas, optou-se por não contatar novamente os entrevistados para aplicar o questionário de escala de prioridades descrito no Quadro 6 (*Shortcomings scale*). Alternativamente, fez-se diretamente a avaliação do sistema regulatório com base nas tipologias de fricções e lacunas mais mencionadas pelos entrevistados. Embora o RSSA proponha o uso da escala de prioridades, para identificar as dimensões do sistema regulatório onde se faz mais necessário a adoção de medidas governamentais para seu aprimoramento, nesta dissertação, por três motivos, escolheu-se uma estratégia alternativa.

O primeiro motivo é que enquanto no sistema regulatório ao qual o RSSA foi inicialmente aplicado – o sistema de pronta-resposta a terremotos em Israel – há uma distribuição de competências a um grande número de órgãos, na regulação da produção de orgânicos no Brasil, o marco legal mostra que as competências são distribuídas entre um número menor de entes, havendo, na prática regulatória, uma posição de centralidade do MAPA como emissor de regulamentos e fiscalizador dessa modalidade de produção. A consequência dessa estrutura institucional, percebida a partir das entrevistas, é que tanto em avaliações positivas ou nas negativas, feitas pelos entrevistados, à estrutura regulatória em vigor, o ministério da agricultura é sempre mencionado.

A segunda justificativa se deve ao momento em que foram realizadas. Houve em razão do período de confinamento, causado pelo atual momento crise na saúde pública, uma considerável dificuldade não somente de contatar entrevistados, mas inclusive de conseguir sua disponibilidade em conceder entrevistas. O autor dessa dissertação é grato pelas entrevistas lhe

foram concedidas, mas não quis submeter os entrevistados a mais um procedimento metodológico por receio de atrasar a análise dos resultados e a redação desta dissertação.

Uma última razão para a não aplicação do mencionado questionário de escala de prioridades, foi a constatação de haver uma significativa convergência entre as opiniões dos entrevistados tanto sobre os aspectos positivos, como sobre as limitações da regulação de produtos orgânicos. Sendo a finalidade última da escala proposta por Shmueli et al. (2019) justamente encontrar as dimensões consideradas mais prioritárias para uma ação governamental em sistema. A convergência encontrada a partir da análise das entrevistas nos deu segurança de prosseguir a avaliação do sistema regulatório, codificando os dados a partir das tipologias de fricções e lacunas.

No próximo capítulo são apresentados os resultados da codificação das entrevistas.

5. RESULTADOS

A seleção de entrevistados, feita com base nos critérios descritos no capítulo anterior, produziu um grupo de indivíduos heterogêneo, domiciliados em quatro diferentes unidades da federação; com uma experiência significativa na produção orgânica (variando entre 6 e 20 anos); e atuação profissional vinculada ao setor público, organismos de conformidade orgânica e produção agrícola – todos, ocupando postos-chave em suas respectivas organizações.

Embora heterogêneo o grupo de entrevistados, foi possível verificar que ele convergia em sua avaliação sobre os diferentes aspectos concernentes à regulação da produção orgânica no país. Nesse sentido, cabe notar que se extrai das manifestações dos entrevistados ser quase unânime a percepção quanto à centralidade que ocupa o MAPA no sistema regulatório de orgânicos no Brasil; talvez por isso, as diferentes manifestações sobre a regulação de orgânicos, vinham sempre acompanhadas, em alguma medida, de menções por parte dos entrevistados sobre como a atuação desse órgão impactava o setor.

A seguir, são apresentados os resultados da codificação das entrevistas, eles foram agrupados por categorias de fricções e lacunas do sistema regulatório de produção orgânica, tomando como regra mencionar os pontos mais abordados pelos entrevistados quando chamados a avaliar o setor de produção orgânica no país.

5.1 Fricções disruptivas na regulação da produção orgânica no Brasil

(I) Fricções disruptivas *de jure*

Não obstante o marco legal da produção orgânica ter distribuído competências entre diferentes órgãos públicos para regular esse setor, a percepção dos entrevistados é que, na prática, o MAPA ocupa posição de centralidade como órgão regulamentador e fiscalizador da produção orgânica no país. Essa função é exercida de forma compartilhada com o Inmetro, notadamente na acreditação de organismos de conformidade.

A avaliação dos entrevistados sobre a interação entre MAPA, organismos de conformidade, produtores e demais atores interessados é mista. De um lado, a posição dos servidores do MAPA, que atuam diretamente na certificação de orgânicos – e que é, em parte,

confirmada pelos demais entrevistados – é que ela seria boa e contaria com iniciativas de aproximação que tem buscado sanar dúvidas em temas relacionados à conformidade com a legislação vigente. Esses entrevistados afirmam que essa atuação vem sendo efetiva, visto que se trata de uma função desempenhada pelas superintendências do ministério localizadas nos estados. Para exemplificar esse bom relacionamento, é mencionado o apoio dado pelo ministério tanto aos organismos que almejam ser credenciados como aos organismos de conformidade já credenciados.

De outro lado, há entrevistados que dirigem críticas aos canais de acesso ao ministério existentes atualmente, avaliando que eles necessitam ser melhor estruturados. Suas queixas remetem à falta de institucionalização e clareza sobre os procedimentos a serem seguidos, recaindo majoritariamente sobre três temas: a morosidade do ministério em sanar dúvidas sobre questões que demandam uma certa urgência, em especial aquelas referentes a permissão ou não de uso de determinados produtos na cultura orgânica; a qualidade da orientação fornecida a organismos que buscam se credenciar para atuar com conformidade orgânica (e também àqueles recém constituídos com essa finalidade); e a escassez de técnicos preparados para lidar com as SPG.

As entrevistas permitem afirmar que há, de fato, canais de interação entre o ministério e demais atores relevantes ao setor de produção orgânica. Todavia, eles são ruidosos, especialmente quando envolvem os organismos de conformidade e produtores agrícolas.

Além dos aspectos relativos à interação entre os órgãos que atuam na produção orgânica, outra constatação frequente entre os entrevistados trata do considerável nível de complexidade da legislação de orgânicos e suas consequências para as atividades desenvolvidas pelos atores envolvidos com a produção orgânica. Há um notável consenso de que a legislação de orgânicos por ser complexa e tratar de temas diversos – produção animal, vegetal, semente e mudas, entre outras – resulta em algumas dificuldades de interpretação e assimilação pelos atores afetados pela norma, notadamente os organismos de conformidade e os agricultores; e que isso constitui um descompasso entre a estrutura da regulamentação e o contexto socioeconômico de sua aplicação.

Nesse contexto, embora haja um relativo reconhecimento das ações intentadas pelo ministério para prover orientações sobre questões normativas, alguns entrevistados entendem que, diante das limitações de capacidade do poder público, tem sido relevante a mobilização realizada por outras organizações, para suprir a demanda por orientação que não vem sendo

atendida pelo MAPA, com destaque para as atividades desenvolvidas pelo Fórum Brasileiro de SPGs (Sistema Participativo de Garantia) e pelo SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural).

(II) Fricções disruptivas *de facto*

Os entrevistados avaliam que, em razão da centralidade ocupada pelo MAPA na regulação de orgânicos no país, é raro existirem conflitos ou problemas de compartilhamento de informação com outros órgãos governamentais. Entretanto, uma exceção por eles mencionada, é a regulamentação e fiscalização de produtos cosméticos orgânicos. Trata-se de um aspecto que, embora precise de aprimoramentos, ainda não tem avançado tanto quanto desejado muito em função de dificuldades de articulação entre o MAPA e a ANVISA.

Assim, em relação a regulamentação de orgânicos, a interação de maior frequência entre o MAPA e outro órgão público federal ocorre com o Inmetro, órgão este que além de exercer função regulamentar, atua como acreditador de certificadoras por auditoria, e também na sua fiscalização, em parceria com o MAPA.

As entrevistas revelam também a existência de importantes problemas no fluxo de informações entre MAPA, OACs e produtores. Isso porque o principal instrumento de registro de informações sobre as condições da produção orgânica no país é, pra dizer o mínimo, precário: uma simples planilha em Excel, com informações repassadas ao MAPA, pelos organismos de conformidade, e que carece de padronização das suas informações.

A referida planilha – o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos – está disponível ao público externo e é, segundo os entrevistados, a principal fonte de consulta para monitorar a situação da produção orgânica no país. Ocorre que, sendo uma base de dados cujos protocolos de preenchimento e organização têm deficiências, ela termina por ser um instrumento de reduzida utilidade para orientar melhorias na regulação do setor de produtos orgânicos.

Sobre esta questão, mesmo cientes os atores governamentais que o mencionado Cadastro, em sua atual forma, é uma solução paliativa, que possui sérias limitações enquanto mecanismo de registro (posto em operação para atender a exigências da IN 19/2009), e que seria necessário ao MAPA implementar melhorias nos seus registros informacionais; eles concluem que as lacunas de capacidade estatal, hoje existentes, têm gerado morosidade na implementação de soluções a esse e demais problemas.

As entrevistas revelam outras três dimensões em que aparecem fricções disruptivas no sistema regulatório de produção de orgânicos que, segundo manifestação de alguns entrevistados, a atuação do MAPA poderia ser contribuição direta para uma solução.

A primeira trata da avaliação dos atores vinculados a organismos de conformidade de que aspectos da legislação de orgânicos têm gerado divergência de interpretação, inclusive entre diferentes fiscais do MAPA responsáveis pelas auditorias de conformidade, e que falta uma estratégia de uniformização de entendimento promovido pelo ministério capaz de resolver essas divergências.

A segunda se refere à inexistência de uma lista positiva e atualizada, publicada pelo próprio MAPA, em que conste com os produtos permitidos na cultura orgânica. Alguns entrevistados identificam nessa uma lacuna vital para a produção agrícola, uma vez que a demora pode ocasionar perdas significativas para o agricultor. Os entrevistados revelam que convivem com morosidade em obter orientação quando formulam questionamentos ao MAPA sobre o tema, e que há divergência de interpretação em relação a quais produtos podem ser usados na produção orgânica.

A última trata dos controles de rastreabilidade exigidos pelo ministério e sua adequação ao contexto social. Nesta seara, é recorrente a avaliação de que se, por um lado, há sistemas de produção orgânica patrocinados por produtores que possuem recursos materiais suficientes para implementar mecanismos de rastreabilidade; por outro, há em muitas unidades de produção produtores agrícolas que enfrentam sérias dificuldades para implementá-las, justamente por escassez de recursos.

5.2 Lacunas na regulação da produção orgânica no Brasil

(I) Lacunas *de jure*

Os entrevistados avaliam que a legislação de orgânicos é satisfatória, possui bons instrumentos e, acima de tudo, é inovadora, na medida em que contempla, por meio dos seus três mecanismos de controle, uma pluralidade de características da produção orgânica. Todavia, a análise das entrevistas permite identificar três pontos referentes ao sistema regulatório da produção de orgânicos no Brasil em que os entrevistados verificam ser necessárias ações de aprimoramento. A primeira é a atualização da legislação, especialmente em relação aos

controles da produção orgânica, previstos na IN 19/2009. A segunda é aperfeiçoar a articulação entre o MAPA e setores da ANVISA, de forma a viabilizar a regulamentação de aspectos ainda pendentes sobre produção orgânica que sob sua esfera de competência de ambos, notadamente a questão dos cosméticos orgânicos). A terceira é a falta de clareza e uniformização de procedimentos por parte do ministério, para assim facilitar a orientação tanto de organismos de conformidade orgânica como de produtores agrícolas.

(II) Lacunas *de facto*

Nesta dimensão são abordadas as principais limitações existentes no sistema regulatório de produção orgânica que, de acordo os entrevistados, estão relacionadas a dificuldades de implementação.

Primeiramente, cabe notar que embora inexista previsão normativa quanto a frequência com que devem ocorrer as inspeções *in loco* do MAPA nos organismos de conformidade e unidades de produção, as entrevistas revelam que elas têm ocorrido anualmente somente em casos específicos, notadamente para inspecionar aqueles organismos que a partir de critérios definidos pelo MAPA se caracterizam como de “alto risco”. Essa informação, revelada por entrevistados com atuação no setor público, converge com outras feitas pelos demais entrevistados, que inclusive relatam haver caso de organização não inspecionada pelo MAPA há mais de dois anos.

Também se extrai das entrevistas que ao longo dos anos ocorreu um descompasso entre o número de unidades de produção orgânica e organismos de conformidade orgânica credenciados, e as condições para o efetivo controle e inspeção delas por parte do MAPA. Isto é, enquanto as duas primeiras cresceram, reduziu-se paulatinamente o número de servidores públicos do mencionado ministério dedicados ao controle da produção orgânica no país, havendo somente 20 fiscais federais para atuar em todo o território nacional.

Os entrevistados avaliam que as dificuldades estruturais hoje existentes no MAPA, principalmente o quadro reduzido de servidores, têm relação direta com o limitado alcance da atividade de auditoria por eles desempenhada. As alternativas apontadas para contornar esse problema passariam por uma melhor articulação entre o ministério e os organismos de conformidade orgânica, com vistas a aprimorar os procedimentos hoje adotados e melhorar a

capacidade de fiscalização do sistema. E também pela celebração de convênios, já previstos na legislação de orgânicos, com os Estados e o Distrito Federal.

Cabe notar que ambas as alternativas ainda estão em estágio embrionário. A celebração de convênio, por exemplo, tem como maior entrave a escassez de recursos que caracteriza as secretarias de agricultura estaduais, que acabariam por suportar uma atribuição adicional²³.

As entrevistas também revelam outras duas limitações que impactam a capacidade regulatória da produção de orgânicos. A primeira é a ausência de uma maior estabilidade na orientação das políticas públicas sob coordenação do ministério, muitas vezes influenciadas por mudanças políticas que ocorrem quando há trocas no comando do MAPA. A segunda é o quadro de servidores reduzido, composto de vários funcionários em via de aposentadoria, e que há tempos não vem sendo acrescido.

Para se ter uma ideia da dimensão do problema, existem atualmente aproximadamente de 18 mil unidades de produção orgânica, mas somente 20 servidores do MAPA dedicados à cultura orgânica, para atender o país inteiro. Isso resulta, como relata um dos entrevistados, “em uma exigência de investimento físico muito grande”.

Sem dúvida, as entrevistas permitem concluir que os problemas acima mencionados têm reflexos concretos no cotidiano dos produtores agrícolas e atores vinculados à organismos de conformidade, razão pela qual quando há críticas dirigidas ao funcionamento do sistema regulatório de produção orgânica, são feitas reflexões sobre o papel desempenhado pelo MAPA nesse sistema.

Nesse sentido, tais críticas se materializam na avaliação dos entrevistados de que em muitas ocasiões é morosa a resposta do MAPA às denúncias que lhe são apresentadas, inclusive impactando sua capacidade de aplicar sanções, uma vez que elas dependem da capacidade de verificar a ocorrência de infrações.

Também decorrem da análise das entrevistas críticas relacionadas à insuficiência da assistência técnica provida pelo MAPA, aos demais atores do sistema (organismos de conformidade orgânica e produtores agrícolas.); de ser reduzida a quantidade de servidores públicos com treinamento apropriado para lidar com as SPGs; de ser avaliada, por alguns, como um tanto adversarial, a relação entre o ministério e organismos de avaliação de conformidade;

²³ O convênio para fiscalização da produção orgânica celebrado entre o MAPA e o Distrito Federal é o único com essa finalidade firmado com uma Unidade da Federação.

e de ser deficiente a capacidade de fiscalização do ministério no comércio de produtos orgânicos – principalmente nos casos em que produtores vinculados a sistemas de produção certificados como orgânicos, comercializam produtos advindo de sistemas convencionais de produção, com a finalidade, por exemplo, de evitar perdas ou prejuízos na sua produção.

(III) Lacunas na política pública

Esta dimensão trata da avaliação dos entrevistados quanto à adequação da regulação de orgânicos ao contexto social, econômico e cultural em que ele se insere. Nota-se, que apesar de refletirem os distintos contextos em que se inserem os entrevistados, elas possuem uma notável convergência. Há uma clareza por parte dos entrevistados quanto ao potencial impacto positivo que a implementação de medidas e instrumentos que se apropriem dos avanços tecnológicos hoje existente, traria para todo o sistema, por exemplo, melhorando a governança regulatória na produção de orgânicos, seja do ponto de vista de aperfeiçoamentos das condições de monitoramento dos processos de produção e da fiscalização, seja sob a forma de redução de custos de transação associados à assimetrias informacionais entre os diferentes atores²⁴.

Nesse sentido, avalia um dos entrevistados que, embora defensável, do ponto de vista de mercado, que a legislação brasileira estabeleça mecanismos distintos para controle da produção orgânica, tendo a certificação através de organismo de conformidade como pré-requisito para a concessão do selo orgânico (facultando o selo àqueles que realizam a venda direta por meio das OCS. Esse desenho também pode trazer um efeito adverso ao pequeno produtor que, embora não sendo vinculado a organismos de conformidade, desenvolva seus produtos atendendo a todas as exigências legais, uma vez que ao não portar o selo orgânico, seja por não poder arcar com os custos de uma certificadora por auditoria seja por não haver SPGs em número suficiente no país, não tem meios de demonstrar as qualidades do seu sistema de produção.

O papel de liderança que se espera do MAPA para promover a incorporação de avanços tecnológicos aos instrumentos de monitoramento e orientação dos produtores agrícolas e organismos de conformidade orgânica, também é mencionado por diferentes entrevistados como forma de melhor adequar a estrutura regulatória ao contexto social. Entre eles, a maioria

²⁴ É recorrente a menção por parte dos entrevistados de que investimentos em tecnologia na forma, por exemplo, de Aplicativos ou Softwares, possibilitariam superar muitas dificuldades em termos de orientação e acompanhamento de processos hoje enfrentadas pelos organismos de conformidade e pelos produtores agrícolas.

percebe essa atuação como fundamental para que se produzam avanços no setor, visto que o contexto em que se insere a produção agrícola costuma ser caracterizado por condições materiais e de instrução formal limitadas, o que impacta todos os atores, mas afeta principalmente os produtores agrícolas (não somente em termos da capacidade de compreensão das normas, mas as condições para atuar em conformidade com elas).

Os entrevistados também avaliaram que os benefícios com a inovação nos instrumentos de controle não seriam restritos aos produtores rurais; eles impactariam todo o setor, contribuindo para a conformidade com as normas de certificação orgânica e dirimindo conflitos de interpretação ou dúvidas que surgem, por exemplo, sobre o emprego de determinados produtos no cultivo agrícola.

5.3 Discussão dos resultados

Programas de certificação são instrumentos de política pública que visam assegurar à coletividade que certos atributos em produtos, serviços ou processos atendem a requisitos definidos em alguma norma específica, instituída por um órgão público ou privado. Via de regra, tais programas estão associados à produção de dois efeitos complementares. O primeiro é o incentivo à coordenação de ações entre os atores que atuam no setor em que são implementados, como resultado da definição de requisitos mínimos para a concessão da certificação. O segundo é possibilitar aos sujeitos-alvo desses programas de certificação, o consumidor ou cidadão, a tomada de decisões informadas, uma vez que certificar também significa garantir, ou sinalizar, para a coletividade a existência de determinados atributos em um objeto.

A definição teórica feita acima é usualmente encontrada em pesquisas sobre o tema (BARTLEY, 2011; DELMAS; LESSEM, 2017), esta dissertação, em boa medida, adota essa concepção como ponto de partida. Todavia, ao investigar os programas de certificação na agricultura orgânica, entende que uma forma mais promissora de prosseguir é por um enfoque não centrado em efeitos diretos ou indiretos de programas de certificação sobre o mercado, notadamente sobre o comportamento de empresas e consumidores; e sim na compreensão da relação entre programas de certificação, aspectos institucionais, organizacionais e regulatórios.

Nesse sentido, esta dissertação busca compreender como interagem as estruturas instituídas pelo marco legal da produção orgânica, para garantir a credibilidade da certificação orgânica no país. Por esse prisma, as evidências advindas da análise empírica, apresentadas no capítulo anterior, possibilitam fazer constatações importantes para o caso brasileiro.

É importante notar que os sujeitos entrevistados nesta dissertação, independente do campo de atuação, para além de expressar comprometimento com sua atividade, demonstram ciência da sua relevância para o contexto uma política agrícola orgânica, cuja eixo fundamental é promover um modo de cultura orientada por questões que, não raras vezes, são secundárias na produção agrícola convencional, a exemplo da preocupação com sustentabilidade ou a garantia de condições mínimas de bem-estar aos trabalhadores envolvidos nessa atividade econômica.

Dito isso, embora no “papel” o sistema regulatório da produção orgânica no Brasil esteja bem estruturado, e preveja uma articulação bem desenhada entre os diferentes atores que integram sua estrutura de controle, a aplicação do *Regulatory System Scan and Assessment* (RSSA) possibilitou identificar diferentes pontos em que há limitação nesse sistema (denominados por como fricções disruptivas e lacunas).

Em essência, as limitações encontradas denotam deficiência de capacidade e governança regulatória na certificação da produção de orgânicos no Brasil. Para descrevê-las, faz-se uma síntese que organiza as fricções disruptivas e lacunas mais mencionadas pelos entrevistados, a partir do eixo de atuação, e tendo por base o detalhamento do marco legal da produção de orgânicos representado pelo Anexo II.

De modo a facilitar a compreensão do leitor, retomamos a explanação feita no capítulo 4, quando tratamos do detalhamento do marco legal da produção de orgânicos. O Anexo II é um mapa normativo da produção orgânica no Brasil, elaborado com base na Lei 10.831/2003, no Decreto n. 6323/2007 e na Instrução Normativa 19/2009. Ele tem como objetivo atender a uma das etapas da aplicação do RSSA, qual seja, a identificação dos atores que atuam no sistema regulatório da produção orgânica, elencar suas competências e inter-relações.

O conjunto de informações colhidas a partir da análise dessas normas foi organizada conforme o Quadro 7, já explicado no capítulo 4, que é um extrato do Anexo II. Nele constam informações sobre os seguintes elementos: norma referenciada, artigo, ente a que se refere, responsabilidade ou competência, a quem se dirige e eixo de atuação.

A coluna “eixo de atuação”, constante no Quadro 7 e Anexo II, foi criada pelo autor desta dissertação para designar a cada uma das atividades sob responsabilidade ou competência dos entes mencionados nas normativas citadas acima, categorias que designam a característica preponderante da atividade de um ente; e que se dividem em Estratégia e Coordenação, Credenciamento, Inspeção e Auditoria e Regulamentação.

O objetivo dessa dissertação ao formular as perguntas que motivaram essa pesquisa era compreender como se articulam e os atores que compõem a estrutura regulatória da produção orgânica para garantir a credibilidade da certificação no país. Assim, sendo a capacidade regulatória um fator de grande relevância para efetividade de programas de certificação, tenta-se agora responder às seguintes perguntas formuladas ainda na introdução desta dissertação:

- (1) como se articulam os diferentes entes atuantes no mecanismo de certificação de produtos orgânicos no Brasil para garantir sua credibilidade?
- (2) que possíveis deficiências podem ser identificadas nessa atividade regulatória e como elas se materializam no cotidiano dos atores diretamente envolvidos com essa modalidade de cultura?

As evidências advindas da aplicação do RSSA ao sistema regulatório de produção orgânica no Brasil mostram que os eixos de atuação que concentram a maioria das demandas por ações prioritárias visando aperfeiçoar o sistema regulatório de produção orgânica são, em ordem de relevância, as seguintes: Estratégia e Coordenação, Inspeção e Auditoria e Regulamentação.

Os resultados associados a cada um desses eixos de atuação são apresentados na sequência. Primeiro, em dois quadros que sintetizam os resultados da análise empírica feita nesta dissertação, e divididos em fricções disruptivas e lacunas. Depois, através da descrição de cada um desses eixos de atuação.

Tipo de fricção	Implicação	Eixo de atuação	Questões Mencionadas
Legal	Complexidade Institucional	Estratégia e Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de aprimorar e institucionalizar os canais de acesso ao MAPA, para temas referentes à produção orgânica • Reduzir a morosidade do MAPA em sanar dúvidas de OACs e produtores agrícolas • Necessidade de melhorias em orientação técnica, com vistas a facilitar a assimilação da legislação de orgânicos
Prática	Compartilhamento de informações deficiente	Estratégia e Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequação dos instrumentos de controle e monitoramento da produção orgânica • Aprimorar os instrumentos informacionais – bases de dados – sobre as características da produção orgânica no país (ex. Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos)
		Estratégia e Coordenação / Regulamentação	<ul style="list-style-type: none"> • Promover uma uniformização de interpretação em temas referentes à legislação de produção orgânica com vistas a reduzir divergências interpretativas entre fiscais do MAPA e demais atores que atuam no setor

Prática	Compartilhamento de informações deficiente	Regulamentação	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de criar uma lista positiva de produtos permitidos na cultura orgânica, de modo a resolver os problemas de interpretação hoje existentes no setor
		Inspeção e Auditoria	<ul style="list-style-type: none"> • Controles de rastreabilidade da produção orgânica são falhos e necessitam de aprimoramento. • Fiscalização do MAPA é ainda deficiente, no momento de comercialização de produtos orgânicos

Quadro 9 – Fricções no sistema regulatório da produção de orgânicos no Brasil

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 9 está estruturado em colunas. A primeira mostra as tipologias de fricção ao qual um sistema regulatório pode estar sujeito, e que conforme já explicado no capítulo 3 poderá assumir as formas de fricções disruptivas legal (de jure) e prática (de facto). A segunda coluna caracteriza a consequência para o sistema regulatório de produção orgânica do tipo de limitação encontrada pela pesquisa empírica realizada nesta dissertação. A terceira coluna identifica os eixos de atuação a que cada uma das limitações encontradas no de sistema regulatório de produção orgânica foram associadas. A quarta coluna é uma síntese de cada um dos pontos levantados pela análise das entrevistas, e que são discutidos neste capítulo.

O Quadro 10 segue a mesma estrutura do quadro acima. Nele estão sintetizados os resultados referentes às lacunas que foram identificadas no sistema regulatório de produção orgânica. As duas primeiras colunas listam, respectivamente, as tipologias de lacuna e a implicação para o sistema regulatório de produção orgânica. Já as duas últimas colunas identificam os eixos de atuação e, na coluna “Questões Mencionadas”, a síntese dos problemas associadas a cada um deles.

A seguir são apresentados para cada um dos eixos de atuação mencionados anteriormente os temas levantados as fricções disruptivas e lacunas identificadas a partir da aplicação do RSSA ao sistema regulatório da produção orgânica.

(I) Estratégia e Coordenação

Na dimensão Estratégia e Coordenação, os resultados indicam que há necessidade por aperfeiçoamento nos canais de comunicação do MAPA com demais atores envolvidos com a produção orgânica. Não obstante ser reconhecido pelos entrevistados que há efetivamente uma interação com o MAPA, a avaliação é que ela ocorre por vias que precisam ser melhor estruturadas e menos informais, não somente para tornar menos moroso o atendimento à questionamentos formulados por OACs, e produtos rurais, a esse ministério, mas sobretudo para conferir mais clareza às normas que ele emite. Nesse sentido, também se identificam queixas que tratam das consequências de divergências de interpretação da legislação orgânica, entre agentes do próprio MAPA, para OACs e os produtos rurais.

Também há uma percepção de que os instrumentos para o monitoramento da produção orgânica hoje utilizados precisam ser aperfeiçoados, em especial o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, uma simples planilha em Excel, avaliada por vários entrevistados como instrumento precário, sujeito a erros de preenchimento e de segurança, e como um instrumento inadequado para acompanhar o desenvolvimento do setor de agricultura orgânica. Aqui, as avaliações vão no sentido de que a solução para tais problemas passa por investimentos urgentes em tecnologia, a exemplo, softwares ou aplicativos de celular – que não somente facilitariam a rotina dos produtores agrícolas e OACs, como permitiriam ampliar a capacidade de monitoramento e controle de toda a cadeia de produção agrícola no país

Tipo de lacuna	Implicação	Eixo de atuação	Questões Mencionadas
Legal	Lacunas de normatização	Regulamentação	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de atualizar o marco legal, em especial no que concerne aos mecanismos de controle da produção orgânica
		Estratégia e Coordenação / Regulamentação	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade harmonizar regulamentos ou procedimentos em temas de interseccionam a atuação de outros entes governamentais
Prática	Autoridade definida, mas que não implementa/executa (em razão de...)	Inspeção e Auditoria	<ul style="list-style-type: none"> • A capacidade regulatória do MAPA na agricultura orgânica está aquém do desejado em razão de restrições em termos de recursos materiais, quadro reduzido de servidores (em comparação ao tamanho do setor a ser monitorado) e, em certa medida, treinamento • Dificuldade para estabelecer convênios com as secretarias de agricultura dos estados, para melhorar a qualidade da fiscalização da produção orgânica

Na política pública	Desatenção com o contexto social, econômico e cultural	Estratégia e Coordenação / Inspeção e Auditoria	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de adequar regulamentos ao contexto rural, atentando para condições materiais e instrução formal dos produtores
			<ul style="list-style-type: none"> • Controle de rastreabilidade da produção orgânica são falhos e necessitam de aprimoramentos. • Fiscalização do MAPA é ainda deficiente, em especial na fase de comercialização de produtos orgânicos

Quadro 10 – Lacunas no sistema regulatório da produção de orgânicos no Brasil

Fonte: elaborado pelo autor.

(II) Inspeção e auditoria

Aqui os resultados mostram que as condições para ampliar a rastreabilidade da produção orgânica no país ainda esbarram nos contrastes socioeconômicos que caracterizam esse setor. Há, de um lado, produtores com recursos materiais suficientes para se adequar aos requisitos de rastreabilidade hoje existentes. E, de outro, um número considerável de agricultores enfrenta sérias dificuldades para se adequar às regulamentações vigentes, devido à escassez de recursos financeiros.

Também relacionados ao eixo de Inspeção e Auditoria são os problemas de capacidade regulatória tão presentes na agricultura orgânica brasileira. O MAPA, enquanto o órgão central na estrutura regulatória da produção orgânica, convive com diversas restrições que limitam as condições para que ela execute suas atribuições, dentre elas a escassez de recursos materiais, reduzido quadro de servidores e dificuldade de capacitar e ampliar seu quadro de técnicos para que seja compatível com tamanho e à complexidade do setor a ser monitorado.

Somado às dificuldades acima mencionadas, a celebração de convênios entre o MAPA e as secretarias de agricultura dos estados, previstos na legislação de orgânicos, como uma forma adicional de ampliar a capacidade fiscalizatória do poder público no setor, ainda não são uma realidade. Pois para a quase totalidade das Unidades da Federação, que já convivem com restrições financeiras e de quadro de servidores, firmar tais convênios resultaria em obrigações adicionais.

(III) Regulamentação

Por fim, o eixo de atuação Regulamentação mostra a necessidade de atualização do marco legal, principalmente em relação aos controles da produção orgânica. E também de se instituir de uma lista positiva de insumos ou substâncias cujo uso é permitido na agricultura orgânica, elaborada a partir de uma ação coordenada pelo MAPA, e envolvendo outros atores relevantes no setor, com o propósito de diminuir divergências de interpretação hoje existentes, inclusive entre as diferentes OACs.

A partir de uma classificação simples, as pesquisas sobre programas de certificação podem ser inseridas em dois grandes grupos. No primeiro estão aquelas que objetivam investigar em que medida programas dessa natureza são capazes de solucionar problemas a que se pode denominar como sendo de primeira ordem, ou seja, reduzir assimetrias de informação em determinados mercados, incentivar comportamentos virtuosos em indivíduos ou organizações ou disseminar conhecimento ao público sobre certas questões tidas como socialmente relevantes.

No segundo grupo estão estudos que abordam problemas a que podemos chamar de segunda ordem e que são, portanto, mais inclinados a investigar a relação entre a dimensão institucional e o funcionamento do programas de certificação analisando, por exemplo, a estruturas de controle criadas para garantir que a certificação atenda às finalidades que justificaram sua instituição, bem como a capacidade dos mecanismos de controle em serem efetivos nas suas atribuições.

Em que pese ambas as perspectivas acima poderem ser combinadas em pesquisas futuras, ao formular as perguntas que orientam esta dissertação, optou-se por uma abordagem que insere esta pesquisa no segundo grupo, buscando compreender a articulação entre os atores

instituídos pelo marco legal da produção orgânica para garantir a credibilidade da certificação da produção orgânica no Brasil.

A metodologia avaliativa usada para esse fim é um instrumento novo, idealizado por Shmueli et al. (2019) para ser mais amplo que a Análise de Impacto Regulatório, que se propõe a avaliar sistemas regulatórios tanto em termos de substância – qualidade e conteúdo do marco regulatório – como em termos de governança – desenho das instituições criadas para garantir a efetividade da norma regulatória. É uma metodologia de cunho qualitativo, que não possui pretensão de validade externa e que ainda pode passar por aprimoramentos futuros. Esta dissertação fez uma aposta nesta metodologia em razão do tipo de questão que se queria investigar.

Sobre a aplicação do RSSA para responder às perguntas formuladas neste trabalho, temos que os resultados são modestos e não permitem formulações categóricas. Apesar das dificuldades encontradas na fase de realização de entrevistas, para compor um grupo maior de entrevistados, pode-se sustentar que os resultados encontrados mostram lacunas importantes entre o que previu o desenho instituído pelo marco legal da produção orgânica no Brasil, para garantir a credibilidade da certificação de orgânicos no país, e como ele tem funcionado na prática.

Nesse sentido, verifica-se que existe de fato uma articulação no sistema regulatório de produção orgânica no Brasil, mas ela tem algumas importantes limitações como canais de comunicação ainda mal estruturados e pouco institucionalizados; ações para promover clareza a aspectos complexos da legislação orgânica ainda aquém do desejado por OACs e agricultores; limitada capacidade regulatória e fiscalizatória na produção orgânica, em razão da escassez de recursos materiais e humano tanto à nível federal como estadual; e baixo investimento em apropriação de novas tecnologias, que possibilitariam aumentar o alcance do controle sobre a produção orgânica no país.

6. CONCLUSÃO

Esta dissertação tratou do uso de medidas informacionais no contexto das políticas públicas. Ao fazê-lo, teve por foco os programas de certificação, espécie de instrumento de política pública cuja finalidade é revelar e garantir a existência de determinados atributos em produtos, serviços ou processos; e assegurar que eles atendam a requisitos mínimos definidos em alguma regulamentação específica.

O uso crescente de programas de certificação nas mais diferentes áreas é, em boa medida, uma mudança de paradigma na forma como se utilizam instrumentos de política pública para interferir na realidade social. Assim, para incentivar determinados comportamentos em indivíduos, organizações, ou mesmo na coletividade; formas de intervenção que se valem de instrumentos mais diretos, a exemplo de sanções ou incentivos financeiros, vão sendo progressivamente substituídas por estratégias de ação mais indiretas – através de mecanismos de revelação de informação.

É nesse contexto que a presente dissertação investigou a certificação da produção orgânica no Brasil, fazendo uso de uma metodologia da avaliação de sistemas regulatórios, proposta por Shmueli et al. (2019), denominada de *Regulatory System Scan and Assessment – RSSA*.

A mencionada metodologia, um desenvolvimento recente, é uma abordagem avaliativa de caráter qualitativo, que propõe avaliar sistemas regulatórios a partir das dimensões de substância (características fundamentais do marco regulatório) e de governança (desenho das instituições criadas para garantir a efetividade da norma regulatória).

O RSSA foi aplicado nesta dissertação por parecer um instrumento apto a auxiliar na resposta às perguntas de pesquisa que a motivaram, na medida em que o interesse aqui foi compreender a estrutura institucional criada pelo marco legal da produção orgânica no país, em especial, como ela articula para garantir a credibilidade da certificação de orgânicos e quais as limitações ela enfrenta ao desempenhar essa atividade.

As evidências colhidas a partir da condução do RSSA permitem afirmar que o marco legal da produção orgânica é bem estruturado e contém bons instrumentos para, em teoria, promover a credibilidade da certificação orgânica e o crescimento do setor. Todavia, verificou-se que há lacunas consideráveis entre a conformação constante no marco legal de orgânicos e

seu funcionamento na prática. Essas lacunas, que aparecem em diferentes feições, são parte da experiência cotidiana dos atores envolvidos com a produção orgânica, sendo a manifestação de problemas de governança e capacidade estatal tão presentes no país.

Verificou-se ao longo desta pesquisa a existência de importantes problemas de governança regulatória na produção orgânica no país, com impactos para a credibilidade da certificação da produção orgânica, e em custos transacionais incorridos por produtores agrícolas, organismos de avaliação de conformidade e órgãos regulamentadores e fiscalizadores.

Nesse sentido, mostram-se necessárias ações para aprimorar os canais de comunicação hoje existentes entre os atores envolvidos com a produção orgânica; para promover clareza de procedimentos e orientação; ampliar a capacidade regulatória e fiscalizatória; e incorporar novas tecnologias com vistas melhorar os sistemas de monitoramento e controle da produção orgânica no país.

6.1 Limitações da pesquisa

Considerados significativos os achados desta dissertação, podem ser feitos comentários adicionais sobre a experiência brasileira com a certificação de orgânicos. Em primeiro lugar, sendo este um instrumento concebido a partir de uma premissa neoliberal sobre a forma de funcionamento do mercado, os resultados aqui apresentados mostram a influência das instituições no funcionamento dos instrumentos de política pública.

A certificação garante a coletividade que um produto a que chama orgânico contém um conjunto de atributos previstos na norma que regulamenta esta modalidade de cultura. Entretanto, para gozar de credibilidade, a certificação da produção orgânica necessita que a estrutura instituída pela legislação para garanti-la (da qual participam Governo Federal, Organismos de Avaliação de Conformidade, produtores agrícolas e, eventualmente, secretarias estaduais de agricultura) se articule para tanto. Esta dissertação procurou evidenciar diferentes pontos em que há falhas nessa governança.

Não obstante o Brasil, em matéria de produção orgânica, ter incorporado à sua legislação um modo de regulação semelhante a de outros países, principalmente a regulação de terceira parte – embora inovando ao permitir a atuação de sistemas participativos de garantia – verifica-

se que os órgãos incumbidos das funções de regulamentação e inspeção de orgânicos, convivem com limitações estruturais consideráveis, e que impactam negativamente o desempenho das competências que lhes foram atribuídas pelo marco regulatório atualmente em vigor.

É curioso notar que quando se trata de pecuária e agricultura convencional de larga escala, por exemplo, o desenho adotado é outro: a regulação e a fiscalização destas atividades são feitas diretamente por fiscais do MAPA, não parece haver terceiros atuando como certificadores da produção.

Uma hipótese a ser levantada para essa configuração é haver um interesse maior do poder público em monitorar e controlar o desenvolvimento destas atividades econômicas, em razão da sua importância para a economia do país. Outra hipótese para a configuração adquirida pela regulação da produção orgânica no país é que ela poderia ser a manifestação de um fenômeno de isomorfismo institucional por processo mimético (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Isto é, quando o Ministério da Agricultura do Brasil, em meados na década de 90, cria sua primeira Comissão para propor normas de certificação de produtos orgânicos, já existia uma longa tradição de uso de certificação na produção de alimentos, mas também um debate já estabelecido sobre a regulação da produção orgânica, em especial naquilo que são os dois maiores mercados para essa modalidade de cultura: Europa e Estados Unidos.

Essas questões poderiam ser objeto de uma investigação futura, focada em modelos comparados de regulação e mudança institucional no setor de produção de alimentos.

Muito embora as evidências aqui apresentadas parecem indicar que a aplicação do RSSA foi efetiva em encontrar as dimensões do sistema regulatório da produção orgânica onde há fricções disruptivas e lacunas, assim como proposto Shmueli et al. (2019). Esses resultados devem ser interpretados com cautela; pois eles são modestos, têm limitada validade externa e resultam de uma estratégia de investigação que avalia a interação entre atores dos setores público e privado, o que é sabidamente influenciada pelo contexto.

E mais, não obstante Shmueli et al. (2019) proporem uma metodologia nova, clara e objetiva, e que permite uma análise granular das deficiências existentes em um sistema regulatório e que, portanto, tem méritos; é nessa característica que se encontra seu ponto fraco. As tipologias e dimensões da avaliação propostas pelo RSSA dão margem a viés, na medida em que se voltam a encontrar apenas aquilo que não funciona, ou está aquém do desejado, ou seja, as limitações do sistema regulatório em questão.

O que se quer dizer com isso é que a interpretação a ser dada aos resultados da aplicação do RSSA em contextos de países desenvolvidos e em desenvolvimento será necessariamente distinta. Assim, propor e aplicar essa metodologia avaliativa, como fazem Shmueli et al. (2019), em um país com significativo grau de desenvolvimento político e econômico, como Israel, eventualmente, poderá apenas revelar um problema pontual, que não reflete a forma usual do funcionamento da Administração Pública naquele país.

Por outro lado, em uma realidade política e econômica distinta, de um país em desenvolvimento, por exemplo, a mencionada metodologia, talvez sirva apenas para evidenciar algo que, de certa forma, espera-se encontrar (mas não se sabe ao certo o que é), pois que não está ainda categorizado nos termos propostos pelo RSSA – e esta seria sua maior contribuição; ou então evidenciaria algo que já é de conhecimento comum e, nesse caso, essa avaliação não serviria a outro propósito que não o de reforçar uma percepção, ou mesmo um senso comum, sobre a relação entre governo e sociedade, em sentido amplo, no país em estudo.

Shmueli et al. (2019) afirmam que esta metodologia ainda pode ser aprimorada e adaptada. O autor desta dissertação acredita que a metodologia avaliativa aqui usada tem seus méritos, porém, deve-se atentar para a possibilidade de gerar vieses tanto do ponto de vista de resultados como de sua interpretação. Ainda assim, pensando especificamente em estudos sobre programas de certificação na agricultura, orgânica ou não, há muito espaço para pesquisas que investiguem o uso de instrumentos de caráter informacional.

A medida que se amplia o recurso a instrumentos de políticas públicas baseados em estratégias de revelação de informação, em áreas diversas como saúde pública, energia, produção de alimento, compras públicas e políticas de sustentabilidade, evidencia-se que há ainda muito espaço para pesquisas futuras que busquem compreender o funcionamento desses instrumentos seja do ponto de vista das instituições criadas para garantir a credibilidade e efetividade dessas medidas informacionais seja da governança regulatória.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Robert.; PITTLE, David. Cajolery or Command: Are Education Campaigns an Adequate Substitute for Regulation?. **Yale Journal of Regulation**, v. 1. n. 2, p. 159- 194. 1984.

AKERLOF, George. A. The Market for 'Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488–500, 1970.

ALVES, Alda Cristiane de Oliveira; SANTOS, André Luís de Sousa dos; AZEVEDO, Rose Mary Maduro Camboim de. Agricultura Orgânica no Brasil: sua trajetória para a certificação compulsória. **Revista Brasileira de Agroecologia**. v. 7, n. 2, p. 19-27, 2012.

ARENA, Christine. **The Realities of Organic: an Examination of its past, present, and future**. The Pennsylvania State University. 2010. Disponível em: <https://pennstatelaw.psu.edu/_file/aglaw/Realities_of_Organic_Christine_Arena.pdf>. Acesso em: out/2020.

ARMSTRONG, John H; KAMIENIECKI, Sheldon. Sustainability Policy Research: A Review and Synthesis. **Policy Studies Journal**. v. 47, n. S1, 2019.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BARBOSA, L. A.; NOVAES, K. A.L.; MAULE, F.E.; SPAROVEK, G.; CORREA, A. M.; MAULE, R. F. **Does certification make a difference? Impact assessment study on FSC/SAN certification in Brazil**. Piracicaba, Brazil: Imaflora, 2009. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/Does_certification_make_a_difference.pdf>. Acesso em: 11 de janeiro de 2019.

BARTLEY, Tim. Certification as a mode of social regulation. In: LEVI-FAUR, David. **Handbook on the Politics of Regulation**. Massachusetts, Edward Elgar Publishing: p. 441-452, 2011.

BAUMOL, William; OATES, Wallace E. **Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life**. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall. 1979.

BENNESEN, M.; SIMINTZI, E.; TSOUTSOURA, M.; WOLFENZON, D. **Do firms respond to gender pay gap transparency?**. NBER Working Paper n. w25435, Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3315240>>, acesso em: 30 março de 2019.

BEN-SHAHAR, Omri.; SCHNEIDER, Carl. E. The Failure of Mandated Discourse," **University of Pennsylvania Law Review**, v. 159, p. 647- 750, 2011.

BEN-SHAHAR Omri; SCHNEIDER, Carl E.. **More than you wanted to know: the failure of mandated disclosure**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014.

BENZ, Men-Andri. **Strategies in Markets for Experience and Credence Goods**. Dordrecht: Springer, 2007.

BRASIL. Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa n. 7 de 17/05/1999**. Estabelece as normas de produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e de certificação da qualidade para os produtos orgânicos de origem vegetal e animal.

BRASIL. **Lei n. 10831, de 23 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 24/12/2003, Seção 1, P. 8.

_____. Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Decreto N. 6.323, de 27 de dezembro de 2007**. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, 28 de dezembro de 2007. Seção 1, p. 2-8.

_____. Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa n. 64 de 18/12/2008**. Aprova o Regulamento Técnico para os Sistemas Orgânicos de Produção Animal e Vegetal. Publicado no Diário Oficial de União, Brasília, 19 de dezembro de 2008. Seção 1, p. 21.

_____. Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa N. 19, de 28 de maio de 2009**. Aprova os mecanismos de controle e informação da qualidade orgânica. Diário oficial da União, Brasília, 29 de maio de 2009. Seção 1, p. 16 -26.

_____. Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa N. 18, de 20 de junho de 2014**. Institui o selo único oficial do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica, e estabelecer os requisitos para a sua utilização. Diário oficial da União, Brasília, 23 de junho de 2014. Seção 1.

_____. Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Decreto N. 10.253, de 20 de fevereiro de 2020**. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, 20 de fevereiro de 2020. Seção 1, p. 7.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Mecanismos de controle para a Garantia da Qualidade Orgânica**. 2008. Disponível em: <<http://aao.org.br/aao/pdfs/processo-de-certificacao/mecanismos-de-controle.pdf>>. Acesso em: 20 dezembro de 2019.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>>. Acesso em: ago. 2020.

CABINET OFFICE. **Better policy making: A Guide to Regulatory Impact Assessment**. London: Cabinet Office. 2003.

CALMON, C; COSTA, ATM. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. 2013; 1:1-29.

CHATTERJI, Aaron. K.; TOFFEL, Michael. W. How firms respond to being rated. **Strategic Management Journal**, v. 31, n. 9, p. 917-945, 2010.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **O Mercado de Produtos Orgânicos Mecanismos de Controle**. Brasília. Jul. 2015. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Mercado-Produtos-Org%C3%A2nicos-Mecanismo-de-Controle.pdf>> Acesso em: jun. 2020.

CONCEIÇÃO, Caetano da; FERMAM, Ricardo Kropf Santos. Certificação e Acreditação Política de Fortalecimento da Agricultura Orgânica Brasileira. **Revista de Política Agrícola**, n. 2, Abr./Maio/Jun. 2011.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Unveiled to regulate: the logics and the trajectories of regulatory transparency policies**. 2017. Thesis (Doctor of Philosophy) – The London School of Economics and Political Science, London, 2017. Disponível em: http://etheses.lse.ac.uk/3632/1/Correa_Unveiled_to_Regulate.pdf. Acesso em: dez. 2018.

DALLEY, Paula J.. The Use and Misuse of Disclosure as a Regulatory System, **Florida State University Law Review**, v. 34, n. 4, p. 1089-1131, 2007.

- DARBY, M. R; KARNI, E. . Free competition and the optimal amount of fraud. **Journal of law and economics**. v.16 n.1, p. 67-88, 1973
- DAVID, Marília Luz; GUIVANT, Julia S.. Uma Abordagem Sociológica das Certificações: O Caso do Selo de Aprovação SBC. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. vol.33, n.98, 2018.
- DELMAS, M. A.; LESSEM, N. Eco-Premium or Eco-Penalty? Eco-Labels and Quality in the Organic Wine Market. **Business & Society**. v. 56, n. 2, pp. 318–356, 2017.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**. v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- DRANOVE, David; ZHE JIN, Ginger. Quality Disclosure and Certification: Theory and Practice. **Journal of Economics Literature**, v. 48, n. 4, p. 935-963, 2010.
- FAGOTTO, Elena; FUNG, Archon; GRAHAM, Mary; WEIL, David. The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 25, n. 1, p. 155–181, 2006.
- FAO. Organic Agriculture and the Law. **FAO Legislative Studies**. Rome. v. 107, 2012.
- FUNG, Archon.; GRAHAM, Mary.; WEIL, David. N. **Full disclosure: The perils and promise of transparency**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- GONÇALVES, M.; HANNAS, A. Agricultura alternativa e mecanismos de certificação agropecuária: uma análise do marco regulatório. **Revista Rural & Urbano**. Recife. v. 03, n. 02, p.82-105, 2018.
- GOTTSCHALK, Felix. **What Characterizes Credence Goods? A Critical Look at the Literature**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3114257>. Acesso em: 20 de dezembro de 2019.
- HO, Daniel E. **Fudging the Nudge: Information Disclosure and Restaurant Grading**. Yale Law Journal, v. 122, p. 574, 2012.
- HOWLETT, Michael. Government communication as a policy tool: A framework for analysis. **Canadian Political Science Review**, v. 3, n. 2, p. 23–37, 2009.

KONAR, Shameek; COHEN, Mark A. Information As Regulation: The Effect Of Community Right To Know Laws On Toxic Emissions. **Journal of Environmental Economics and Management**, v.32, pp. 109-124, 1997.

KOSOVSKA, Milica. **Equivalence of organic food standards in the European Union and the United States of America**. 2013. Tilburg University. Disponível em: <<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=133406>>. Acesso em: out/2020.

LEITE, R. M. **Dez anos de Regulamentação da Agricultura Orgânica, experiência de Sistema Participativo de Garantia, avanços, desafios e oportunidades da agroecologia e produção orgânica no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://planetaorganico.com.br/site/wpcontent/uploads/2013/06/Dez_anos_de_Regulamentacao_da_Agricultura_Organica.pdf>. Acesso em: 20 dezembro de 2019.

LIMA, Sandra Kitakawa; GALIZA, Marcelo; VALADARES, Alexandre; ALVES, Fabio. **Produção e Consumo de Produtos Orgânicos no Mundo e no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35325>. Acesso em: julho/2020.

LINDEBERG, Malin. **The EU regulation on organic production and labelling - development and future of the organic framework**. Lund University. 2017. Disponível em: <<http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8930972>>. Acesso em: outubro/2020.

LOEWENSTEIN, George F.; SUNSTEIN, Cass R.; GOLDMAN, Russell. Disclosure: Psychology Changes Everything. **Harvard Public Law Working Paper**. p. 13-30, 2013.

MAZZOLENI, Eduardo Mello; NOGUEIRA, Jorge Madeira. Agricultura orgânica: características básicas do seu produtor. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 44, n. 2, p. 263-293, junho/2006.

MAZZOLENI, Eduardo Mello; OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Inovação tecnológica na agricultura orgânica: estudo de caso da certificação do processamento pós-colheita. **Rev. Econ. Sociol. Rural**. vol.48 no.3 Brasília Jul./Set. 2010.

MCKINSEY & COMPANY. **Brazil 2020 Opportunity Tree**. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com.br/our-insights/brazil-2020-opportunity-tree#>>. Acesso em: junho/2020.

RADAELLI, Claudio M.; DE FRANCESCO, Fabrizio. Regulatory Impact Assessment. Em: (Ed) BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (Ed.). **The Oxford Handbook of Regulation**. Oxford University Press. 2010.

RESEARCH INSTITUTE of ORGANIC AGRICULTURE – FiBL. **Area data on organic agriculture worldwide 2000-2018**. The Statistics.FiBL.org website maintained by the Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, Switzerland. Disponível em: <<https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html>> Acesso em: 8 de setembro de 2020.

SANTOS, Leandro Santos; BIDARRA, Zelimar; SCHMIDT, Carla; STADUTO, Jefferson. Políticas públicas para o comércio de produtos orgânicos no Brasil. **Rev. de Ciências Agrárias**. vol. 40, n.2, Lisboa, Jun. 2017.

SHMUELI, Deborah; SEGAL, Ehud; BEN GAL, Michael; REICHMAN, Amnon; FEITELSON, Eran. How can regulatory systems be assessed? The case of earthquake preparedness in Israel. **Evaluation**. vol. 25 n. 1. Pp. 80–98, 2019.

SOUZA, Raquel Pereira de; BATISTA, Angelita Pereira; CÉSAR, Aldara da Silva. As tendências da Certificação de Orgânicos no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, n. 1, p. 95-117, fev. 2019.

SUNSTEIN, Cass R. Informational Regulation and Informational Standing: Akins and Beyond, **University of . Pennsylvania Law. Review**. v. 147, n. 613, 1999.

STEPHAN, Mark. Environmental Information Disclosure Programs: They Work, but Why? **Social Science Quarterly**, v. 83, pp. 190-205, 2002.

TEIXEIRA, Cássia Regina Bianchini. **Estudo comparativo entre os sistemas participativos brasileiros de avaliação de conformidade orgânica**. 2017. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/158278>>. Acesso em: jan. 2020.

TERLAAK, Ann; KING, Andrew A. The effect of certification with the ISO 9000 Quality Management Standard: A signaling approach. **Journal of Economic Behavior & Organization**, Elsevier, v. 60, n. 4, p. 579-602, 2006.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Pecuária Orgânica**. 2020. Disponível em: <<http://www.usp.br/pecuariaorganica/>>. Acesso em: Jul. 2020.

VEDUNG, E.; DOELEN, F. C. J. van. der. The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process - Choice, Effects and Evaluation. em: BEMELMANS-VIDEC, ML.; RIST, Ray C.; Vedung, E. (Ed.). **Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation**. New Brunswick, Transaction Publishers: p. 103-128, 1998.

VERBI Software. **MAXQDA 2020**, computer program, VERBI Software, Berlin, 2019.

WAARDEN, Francis Van. Varieties of private market regulation: problems and prospects. em: LEVI-FAUR, David (Ed.). **Handbook on the Politics of Regulation**. Massachusetts, Edward Elgar Publishing: p. 469-485, 2011.

WATNICK, Valerie. The Organic Foods Production Act, the Process/Product Distinction, and a Case for More End Product Regulation in the Organic Foods Market. **UCLA Journal of Environmental Law & Policy**. v. 32, n. 1, 2013.

WINSTON, Clifford. The Efficacy of Information Policy: A Review of Archon Fung, Mary Graham, and David Weil's Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency. **Journal Economic of Literature**, v. 46, n. 3, p. 704, 2008.

XIANG Hui; SAEEDI, Maryam; SPAGNOLO, Giancarlo; TADELIS, Steven. **Certification, Reputation and Entry: An Empirical Analysis**. NBER Working Papers 24916, National Bureau of Economic Research, Inc, 2018.

YADIN, Sharon. Shaming Big Pharma. **Yale Journal on Regulation Bulletin**. v. 36, n. 131, 2019.

ZHE JIN, Ginger; LESLIE, Phillip. The Effect of Information on Product Quality Hygiene Grade Cards. **Quarterly Journal of Economics**. v. 118, n. 2, p. 409-451, 2003.

8. Anexo I – Guia das entrevistas e do código de análise

Fricções Disruptivas *de jure* (na lei)

- Complexidade institucional
- Sobreposição de competências e deficiências na coordenação
- Incoerências ou falta de clareza na definição da cadeia de comando ou na regulação

Fricções Disruptivas *de facto* (na prática)

- Compartilhamento de informações deficiente
- Autoridade distribuída de forma incoerente entre diferentes pelos atores

Lacunas *de jure* (na lei)

- Lacunas na normatização
- Ausência de autoridade legal ou de órgão com atribuição sobre determinado assunto in concreto
- Atribuição para atuar combinada com ausência de instrumentos efetivos para tanto
- Ausência de um processo corrente de aquisição e atualização de informações
- Ausência de um processo efetivo de revisão de atos (falta de autoridade/responsabilidade)

Lacunas *de facto* (na prática)

- Implementação/execução (*enforcement*) sem definição de autoridade na lei (deficiência de *rule of law*)
- Autoridade legal definida, porém, que não implementa/executa em razão de:
 - Capacidade executiva deficiente
 - Defeito na disponibilização de informação/evidências
 - Incapacidade de definir prioridades
 - Modelo de Revisão de atos não efetivo

Lacunas Na Política Pública

- Ausência de uma estratégia robusta para lidar com o problema em questão
- Desatenção com o contexto social, cultural, econômico

9. Anexo II – Mapa normativo do controle da agricultura de origem orgânica

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
Dec. n. 6323/07	9º, caput e § 3o	MAPA/Min Saúde e outros Ministérios	Estabelecer normas técnicas para produção de orgânicos e sobre o seu processamento	Todo o sistema	Todo o processo de produção	Estratégia e Coordenação
Dec. n. 6323/07	9º, caput e § 4o	MAPA/Meio Ambiente	Estabelecer normas técnicas relativas ao extrativismo sustentável orgânico	Todo o sistema	Todo o processo de produção	Estratégia e Coordenação
Dec. n. 6323/07	27, § 1º	Un. de produção	Seguir regulamento técnico; consentir com a realização de auditorias pela OAC credenciada; fornecer informações precisas sobre seu processo de produção e escopo.	Un. de produção	Fiscalização	Inspeção e Auditoria
Dec. n. 6323/07	27, § 2º	OAC	Atualizar informações referentes a produtores a eles vinculados no cadastro nacional de produtores orgânicos	Un. de produção e comercialização	Fiscalização	Inspeção e Auditoria
Dec. n. 6323/07	27, § 3º	MAPA	Manter atualizado os Cadastro nacionais de OACs e de produtores orgânicos	OACs	Fiscalização	Inspeção e Auditoria

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
Dec. n. 6323/07	31, parágrafo único e 41, caput	MAPA/Coordenação de Agroecologia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	Credenciar, acompanhar e fiscalizar as OACs	OACs	Credenciamento	Credenciamento
Dec. n. 6323/07	32	MAPA e demais órgãos responsáveis pelo registro de orgânicos	Fiscalizar cumprimento de normas para a produção de orgânicos nas unidades de produção	Un. de produção	Fiscalização	Inspeção e Auditoria
Dec. n. 6323/07	32, § 2º	MAPA, OAC e demais órgãos	Repasar informações sobre infrações detectadas nas Un. de produção e comercialização	Coordenação de Agroecologia da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (MAPA)	Fiscalização	Inspeção e Auditoria

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
Dec. n. 6323/07	35	Comissão de produção orgânica das UF - CPOrg-UF	<p>I - emitir parecer sobre regulamentos que tratem da produção orgânica;</p> <p>II - propor à CNPOrg regulamentos que tenham por finalidade o aperfeiçoamento da rede de produção orgânica no âmbito nacional e internacional;</p> <p>III - assessorar o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica;</p> <p>IV - contribuir para elaboração dos bancos de especialistas capacitados a atuar no processo de acreditação;</p> <p>V - articular e fomentar a criação de fóruns setoriais e territoriais que aprimorem a representação do movimento social envolvido com a produção orgânica;</p> <p>VI - discutir e propor os posicionamentos a serem levados pelos representantes brasileiros em fóruns nacionais e internacionais que tratem da produção orgânica; e VII - emitir parecer sobre pedidos de credenciamento de organismos de avaliação da conformidade orgânica; e VIII - subsidiar a CNAPO e a CIAPO na formulação e gestão da PNAPO e do PLANAPO.</p>	Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica CNAPO e a CIAPO, OAC	Certificação	Estratégia e Coordenação/Regulamentação

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
Dec.n. 6323/07	34	Comissão Nacional de produção orgânica CNPOrg	<p>I - emitir parecer sobre regulamentos que tratem da produção orgânica, considerando as manifestações enviadas pelas CPOrg-UF; II - propor regulamentos que tenham por finalidade o aperfeiçoamento da rede de produção orgânica no âmbito nacional e internacional, considerando as propostas enviadas pelas CPOrg-UF; III - assessorar o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica; IV - articular e fomentar a criação de fóruns setoriais e territoriais que aprimorem a representação do movimento social envolvido com a produção orgânica; V - discutir e propor os posicionamentos a serem levados pelos representantes brasileiros em fóruns nacionais e internacionais que tratem da produção orgânica, consolidando as posições apresentadas pelas CPOrg-UF; e VI - orientar e sugerir atividades a serem desenvolvidas pelas CPOrg-UF; e VII - subsidiar a CNAPO e a Câmara Intergovernamental de Agroecologia e Produção Orgânica - CIAPO na formulação e gestão da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PLANAPO</p>	CPOrg-UF, Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica, CNAPO e CIAPO	Certificação	Estratégia e Coordenação/Regulamentação

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
Dec. n. 6323/07	39	Sistemas Participativos de Garantia da Qualidade Orgânica/organismo participativo de avaliação da conformidade	Atestar a conformidade de produtos orgânicos e possibilitar sua rastreabilidade	Un. de produção	Inspeção e auditoria	Inspeção e Auditoria
Dec. n. 6323/07	43, parágrafo único	Comissão de produção orgânica das UF - CPOrg-UF e CNPOrg	Emitir parecer sobre extensão de escopo/deliberar sobre a necessidade de nova auditoria	Un. de produção	Certificação	Inspeção e Auditoria
Dec. n. 6323/07	45	Certificadora por auditoria	Avaliar e garantir sua conformidade em relação aos regulamentos técnicos	Un. de produção e comercialização	Fiscalização	Inspeção e Auditoria
Dec. n. 6323/07	49, <i>caput</i> e §1º	Inmetro	Acreditar e editar normas técnicas para as certificadoras	Certificadoras por auditoria e SPG	Acreditação	Credenciamento/Regulamentação
Dec. n. 6323/07	42, 52 e 53	Coordenação de Agroecologia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Emitir parecer final sobre credenciamento de certificadora e decide sobre a necessidade de nova auditoria se aquela quer expandir seu escopo	Certificadoras e SPG	Credenciamento e auditoria	Credenciamento/Inspeção e Auditoria

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
Dec. n. 6323/07	57	MAPA, Estados e DF	Celebração de convênios para atividade de fiscalização	A antes das esferas federal, estadual ou municipal	Fiscalização	Estratégia e Coordenação
Dec. n. 6323/07	64	MAPA/Agentes de fiscalização	I - apreensão temporária de produtos; II - interdição temporária de estabelecimentos; III - retirada temporária do cadastro de agricultores familiares autorizados a trabalhar com venda direta sem certificação; e IV - suspensão temporária de credenciamento como organismo da avaliação da conformidade orgânica.	A quem produz, beneficia, manipula, transforma, embala, armazena, transporta, distribui, comercializa	Todo o processo de produção	Inspeção e Auditoria
Dec. n. 6323/07	65, 68 e 69	MAPA/Agentes de fiscalização	Intimação e apreensão	A quem produz, beneficia, manipula, transforma, embala, armazena, transporta, distribui, comercializa	Ausência de procedimento determinado em Lei/ Na ocorrência de adulteração, falsificação, fraude ou inobservância das exigências legais.	Inspeção e Auditoria

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
Dec. n. 6323/07	79-103	Agentes de fiscalização/MAPA	I - advertência; II - multa de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); III - suspensão da comercialização do produto; IV - condenação de produtos, rótulos, embalagens e matérias-primas; V - inutilização do produto; VI - suspensão do credenciamento, da certificação, da autorização, do registro ou da licença; e VII - cancelamento do credenciamento, da certificação, da autorização, do registro ou da licença.	produção, beneficiamento, manipulação, transformação, embalagem, armazenamento, transporte, distribuição, comércio	Fiscalização	Inspeção e Auditoria
IN 19/09	4º	Superintendente Federal de Agricultura da UF (SFA)	Julgar em 1ª instância autos de infração	Un. de produção	Fiscalização	Inspeção e Auditoria
IN 19/09	5º	Diretor do Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade – DEPROS/SDC/MAPA.	Julgar recursos de penalidades impostas pelo SFA	Un. de produção	Fiscalização	Inspeção e Auditoria
IN 19/09	7º	MAPA	Credenciar as OAC	Certificadoras	Credenciamento	Credenciamento

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
IN 19/09	7º, § 1º e 23	INMETRO	Acreditação	Certificadoras	Acreditação	Credenciamento
IN 19/09	7º, § 3º	Coordenação de Agroecologia - COAGRE	Auditar as OPACs previamente ao seu credenciamento	Certificadoras		Credenciamento
IN 19/09	9º	Serviço de Política e Desenvolvimento Agropecuário (Sepdag) da SFA	Verificar documentação apresentada por organizações que querem se credenciar como OAC	Certificadoras	Credenciamento	Credenciamento
IN 19/09	11, § 2º	Coordenação de Agroecologia do MAPA.	Deferir/Indeferir credenciamento do OAC	Certificadoras	Credenciamento	Credenciamento
IN 19/09	11, § 3º	Diretoria do Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade, da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo do MAPA	Delibera em recurso sobre indeferimento de credenciamento	Certificadoras	Credenciamento	Credenciamento
IN 19/09	12 e 13	Coordenação de Agroecologia - COAGRE	Emitir declaração de regularidade da OAC e delibera sobre a extensão de escopo de atuação da OAC	Un. de produção	Credenciamento	Credenciamento

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
IN 19/09	14, <i>caput</i> e § 1º	CPOrg-UF	Indicar ao COAGRE auditores especializados para o credenciamento das OACs	COAGRE	Credenciamento	Credenciamento
IN 19/09	14, <i>caput</i> e § 3º	COAGRE	Manter e atualizar lista de auditores especializados no credenciamento das OACs		Credenciamento	Credenciamento
IN 19/09	15	OACs	Atualizar/ excluir un. de produção do Cadastro Nacional de Produtores Orgânico	Un. de produção	Monitoramento	Inspeção e Auditoria
IN 19/09	19	COAGRE	Auditadas as OPACs	Un. de produção	Credenciamento	Inspeção e Auditoria
IN 19/09	28	OACs	Auditadas as un. de produção e comercialização para garantir a conformidade da produção orgânica	Un. de produção e comercialização	Monitoramento	Inspeção e Auditoria
IN 19/09	29 - 36	OACs	Elaborar de manuais e procedimentos sobre certificação	Un. de produção e comercialização	Monitoramento	Regulamentação
IN 19/09	37	OACs	Emitir certificado de conformidade orgânica	Un. de produção e comercialização	Monitoramento	Inspeção e Auditoria
IN 19/09	39	OACs	Emitir Declaração de Transação Comercial		Monitoramento	Inspeção e Auditoria

Legislação	Artigo	Ente	Responsabilidade/Competência	A quem se dirige	Etapa em que se aplica	Eixo de atuação
IN 19/09	39, § 1º	Unidade de produção	Emitir Declaração de Transação Comercial para permitir o controle sobre a produção		Monitoramento	Inspeção e Auditoria

10. Anexo III – Termo de Consentimento e Ficha de Identificação dos Entrevistados

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

A presente atividade é parte da pesquisa **Regulação por Informação e Garantia de Credibilidade: Uma Avaliação dos Mecanismos de Controle na Certificação da Agricultura Orgânica no Brasil**, título da dissertação de mestrado desenvolvida por mim, Renaud Bruno Evina, sob orientação do professor Paulo Carlos Du Pin Calmon, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

A mencionada pesquisa trata do uso da informação como instrumento de política pública, tendo como foco o programa de certificação da produção de orgânicos instituído no Brasil.

Você foi convidado a participar dessa atividade em razão do relevante conhecimento que possui sobre o tema. Esta entrevista terá duração estimada de 2 horas e terá por objetivo colher suas impressões sobre a regulação da produção de orgânicos no país.

Todas as informações necessárias à compreensão desta atividade lhe serão prestadas da forma mais transparente possível. Mas antes, faz-se alguns esclarecimentos a respeito do uso dos dados provenientes desse procedimento:

1. Suas informações serão usadas somente para fins de elaboração da dissertação e publicações acadêmicas dela decorrente, sendo preservado o seu anonimato.
2. Essa entrevista será gravada somente com seu consentimento.
3. Sua permissão será requisitada antes de qualquer citação direta feita na dissertação.
4. Todo o material resultante desta entrevista será guardado em local seguro, sendo acessível somente pelo autor da dissertação e seu orientador.
5. A íntegra desta entrevista será descartada, de forma segura, no prazo de 1 ano, a contar da defesa da dissertação.

Ratifico minha disponibilidade em responder a qualquer questionamento que surja após a realização desta entrevista.

Nome	Assinatura
Entrevistado:	
Pesquisador: Renaud Bruno Evina	

Ficha de Identificação do Entrevistado

Identificação do Participante		
Nome completo		
E-mail	Contato(s) telefônico(s)	
Atuação Profissional		
Área de formação	Instituição de origem	Tempo de trabalho no setor público/privado (em anos)
Atuação na Instituição vinculada		
Área de atuação	Tempo na Instituição vinculada	
Cargo ocupado atualmente	Tempo no cargo atual	