

Governança e Institucionalização das Indicações Geográficas no Brasil¹

Paulo Andre Niederle², Gilberto Carlos Cerqueira Mascarenhas³
e John Wilkinson⁴

Resumo: Indicações Geográficas constituem mecanismos de propriedade intelectual, diferenciação qualitativa e desenvolvimento territorial que vêm recebendo crescente atenção no Brasil. O artigo analisa o processo de governança e institucionalização desse mecanismo. A partir de pesquisa qualitativa conduzida por meio de revisão documental, observação participante dos espaços de gestão, e entrevistas com *policy makers* e *stakeholders*, o artigo identifica os múltiplos atores que participam da governança das IG, delimita suas posições em diferentes fóruns e tipifica os referenciais que orientam seus discursos e práticas. A partir disso, e tendo em vista as especificidades do contexto institucional brasileiro, discute as diferentes alternativas de governança participativa que têm sido propostas como espaços de mediação e construção de entendimentos entre as organizações públicas e privadas.

Palavras-chaves: Indicações Geográficas, ação pública, instituições, sistema agroalimentar.

Abstract: *Geographical Indications are mechanisms of intellectual property, qualitative differentiation and territorial development that are receiving increasing attention in Brazil. This paper analyzes the process of governance and institutionalization of this mechanism. From qualitative research conducted through documental review, participant observation of decision spaces, and interviews with policy makers and stakeholders, the paper identifies the multiple actors in the governance of GIs, defines their positions in different forums and typifies the referentials that guide their speeches and practices. From this, and taking into account the characteristics of the Brazilian institutional context, it discusses the different participatory governance alternatives that have been proposed as spaces of mediation and building of compromises between public and private organizations.*

Key-words: *Geographical Indications, governance, institutions, agri-food system.*

Classificação JEL: A14, Q18.

DOI - <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550105>

1. Data de submissão: 11 de maio de 2016. Data de aceite: 17 de outubro de 2016.
2. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul. E-mail: paulo.niederle@yahoo.com.br
3. Rede Brasileira de Sistemas Agroalimentares Localizados (Rede Sial), Brasília, Distrito Federal. E-mail: gilberto.mascarenhas@agricultura.gov.br
4. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: jhn.wlknsn@gmail.com

1. Introdução

Indicações Geográficas (IG) são ferramentas de propriedade intelectual que identificam a origem dos bens. Utilizadas inicialmente nos países europeus para coibir fraudes e adulterações, especialmente no mercado de vinhos, hoje elas abarcam uma gama diversa de territórios e produtos em todo o mundo (VANDECANDELAERE *et al.*, 2009). Além da origem, as IG também atestam que a produção segue determinadas normas acordadas entre os produtores e formalizadas em Regulamentos de Uso, o que lhes confere a função de qualificação e padronização dos processos produtivos (BUSCH, 2013). Em vista disso, sobretudo a partir dos anos 1990, em plena pujança dos movimentos de globalização, as IG se tornaram expressão de uma importante transformação dos mercados alimentares (GOODMANN, 2003), a qual coloca em evidência estratégias particularistas que valorizam a diversidade e a singularidade de bens enraizados nos seus territórios (CASABIANCA *et al.*, 2013; CERDAN, 2013).

As IG foram incorporadas no Brasil nesse momento. Mesmo que o País seja signatário de acordos internacionais mais antigos relativos à proteção da origem dos bens (BRUCH, 2013a; LOCATELLI, 2007), a construção de um quadro regulamentar para as IG responde, por um lado, aos desdobramentos da criação da Organização

Mundial do Comércio (OMC), em 1994, e, nesse processo, ao Acordo sobre os Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Trips, em inglês) e, por outro, à assinatura do Protocolo de Harmonização de Normas sobre Propriedade Intelectual do Mercosul (Decisão CMC nº 8/1995). Foi a partir desses dois instrumentos que a Lei de Propriedade Industrial (LPI nº 9.279/1996) internalizou esse dispositivo no Brasil e definiu suas duas modalidades: Denominação de Origem (DO) e Indicação de Procedência (IP).

O modo como se deu o processo de internacionalização repercutiu na construção de um referencial que exacerba o uso das IG como ferramentas de propriedade para melhorar a competitividade nos mercados globais. Com efeito, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi) tornou-se o principal agente da estruturação do sistema. Para além dos poucos parágrafos da LPI referentes ao tema (artigos 176 a 182), a legislação brasileira depende fundamentalmente de resoluções e instruções normativas publicadas pelo Inpi, as quais se orientam, portanto, pelos princípios e conceitos que regem o sistema de propriedade industrial. Similarmente a outros países, a normatização das IG foi incorporada como prerrogativa de um órgão que tem sua expertise historicamente construída em torno do registro de marcas e patentes.

Mas as IG constituem signos muito mais complexos. Primeiramente, porque abarcam uma propriedade coletiva territorializada, cuja titularidade é objeto de recorrentes desentendimentos. Em segundo lugar, porque podem ser utilizadas pelos atores territoriais e setoriais com finalidades distintas daquelas às quais se prestam as marcas (BELLETTI, MARESCOTTI e TOUZARD, 2015). Alguns atores sugerem, inclusive, que elas não deveriam ser primeiramente percebidas como um dispositivo de propriedade.⁵ Dentre os produtores, as IG são geralmente idealizadas como mecanismos de inovação para ampliar a capacidade competitiva nos mercados. Essa perspectiva se aproxima da compreensão de entidades como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Mas, somam-se ainda a isso outros atores que, a exemplo do Instituto Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), privilegiam a valorização dos recursos territoriais e o reconhecimento de práticas e saberes tradicionais de produção. Enfim, o que se percebe é um vasto leque de justificativas orientando as ações dos múltiplos atores implicados na construção das IG (ALLAIRE *et al.*, 2005; NIEDERLE, 2011).

Até maio de 2016 já eram mais de 50 IG brasileiras registradas junto ao Inpi e outras tantas regiões construindo seus dossiês para solicitar o registro. Esta proliferação tem permitido avançar nas análises e avaliações acerca dos efeitos desse mecanismo. De modo geral, além de serem mobilizadas para objetivos bastante distintos, os estudos já conduzidos demonstram inúmeras dificuldades para consolidação dos projetos, o que reflete as fragilidades do atual arranjo institucional e organizacional (WILKINSON, CERDAN e DORIGON, 2015; MASCARENHAS e WILKINSON, 2014; VIEIRA e BRUCH, 2015;

SACCO DOS ANJOS *et al.*, 2013). Isso faz com que se amplie um entendimento de que o desenvolvimento das IG no Brasil ainda depende criticamente da estabilização de um Sistema Nacional com maior capacidade de *enforcement* institucional, mas também dinâmico e maleável à realidade de um País com uma enorme diversidade ecológica e sociocultural (NIEDERLE, 2013).

Este artigo analisa os posicionamentos de diferentes atores na construção de espaços de governança e mecanismos de institucionalização das IG no Brasil. A pesquisa foi realizada entre 2014 e 2016 no âmbito do Projeto “Instituições, Mercados Agroalimentares e Direitos de Propriedade Intelectual: as Indicações Geográficas como Ferramentas de Desenvolvimento”, e envolveu uma equipe formada por pesquisadores de várias universidades e centros de pesquisa.⁶ Os dados foram coletados por meio de observação participante dos fóruns públicos, entrevistas com gestores, especialistas e *stakeholders*, além de pesquisa documental (regulamentos, leis, normas, instruções etc.). Inicialmente, o texto discute a especificidade do contexto brasileiro no que diz respeito à construção das IG. Em seguida, identifica os diferentes “fóruns” em que se formam os “referenciais de ação pública” (JOBBER e MULLER, 1987), nos quais os atores se amparam para justificar suas posições. Por fim, já nas considerações finais, discute os desafios da constituição de uma estrutura pluralista de governança, a qual pode produzir entendimentos entre distintos referenciais e catapultar as discussões para um novo nível, saindo dos atuais impasses que bloqueiam o desenvolvimento desse mecanismo ou colocam em risco sua sustentabilidade.

2. A governança das Indicações Geográficas no Brasil

A governança é um campo de pesquisa que abarca as formas de coordenação e direção de setores, de grupos e da sociedade, para além das

5. No próprio continente europeu as IG são frequentemente privilegiadas como ferramentas de diferenciação qualitativa, cuja regulamentação não está primeiramente associada aos órgãos de propriedade industrial, mas aos Ministérios de Agricultura (Espanha) ou entidades voltadas à gestão da qualidade alimentar (Inao na França).

6. O artigo retoma argumentos e informações também publicados em Wilkinson, Niederle e Mascarenhas (2016).

formas clássicas de governo. Como define Le Galès (2009),

“a governança pode ser definida como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições, com a finalidade de atender objetivos definidos e discutidos coletivamente” (p. 245).

O termo remete, portanto, ao conjunto de atores, redes, diretrizes, regras e normas compartilhadas que contribuem à estabilização de um sistema ou regime.

A governança das IG envolve ampla rede de atores públicos e privados atuando em diferentes escalas territoriais: das associações locais de produtores às organizações multilaterais globais; dos ministérios e autarquias governamentais aos escritórios privados de assessoria jurídica; das entidades de pesquisa e desenvolvimento aos movimentos sociais de valorização da gastronomia regional. Isso faz com que a construção desse dispositivo deva ser analisada a partir de abordagens que superam os modelos mais tradicionais de regulação pública, pelo menos daqueles que concebem um Estado centralizado e atuando sobre setores bem definidos e delimitados. Nestes termos, o conceito de “ação pública” (MASSARDIER, 2008; LASCOUMES e LE GALÈS, 2009; HASSENTEUFEL, 2008) é particularmente fecundo na medida em que chama a atenção para as múltiplas interações que se formam entre os atores que participam do desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas em seus mais variados níveis. Sem reduzir o papel do Estado, esse conceito o define em sua interface com outras institucionalidades (NIEDERLE e GRISA, 2013).

Uma das abordagens que tem sido recorrente para a compreensão desse tipo de interação entre múltiplas organizações se constituiu em torno das abordagens de “rede social” (GRANOVETTER, 1985) e “rede de política pública” (MARSH e RHODES, 1992), a qual inclusive já foi mobilizada para compreender aspectos fundamentais da construção das IG no Brasil (WILKINSON,

CERDAN e DORIGON, 2015; MASCARENHAS e WILKINSON, 2014; NIEDERLE e VITROLLES, 2012). Nesse artigo propomos articular a leitura socioestrutural das redes com uma perspectiva que adiciona os componentes cognitivos e normativos responsáveis por delimitar uma “estrutura de sentido” para os atores da rede. Essa perspectiva dialoga tanto com aquilo que a literatura define por “abordagem cognitiva” (MULLER e SUREL, 2004), quanto com a chamada “economia das convenções” (EYMARD-DUVERNAY, 2009). Por que adotar tal pluralismo teórico? Como destaca Fouilleux (2003), uma das autoras que tem capitaneado uma espécie de “virada cognitiva” na análise dos novos modelos de ação pública,

“nossa perspectiva analítica não é, finalmente, tão distante do conceito de rede, mas ela destaca muito mais explicitamente o papel das ideias e das controvérsias no processo político e na ação pública” (p. 36).

Nestes termos, associado às redes, introduz-se o conceito de “fórum” que, a rigor, a abordagem cognitiva compartilha com a sociologia do ator-rede. Aqui esse conceito é utilizado como uma construção heurística – e, portanto, não deve ser identificado a um espaço público real tal qual um comitê ou conselho – a partir da qual se busca definir as fronteiras semânticas que estruturam as interações entre diferentes atores (CALLON, LASCOUMES e BARTHES, 2001). Um fórum é um espaço mais ou menos institucionalizado e especializado, regido por regras e dinâmicas específicas, no qual os atores confrontam diferentes visões de mundo. O fórum procura delimitar com mais clareza a posição dos atores na rede social. Os princípios cognitivos e normativos que definem a fronteira (permeável) de cada fórum permitem estabilizar uma determinada conformação da rede para que o pesquisador possa observá-la, reduzindo o problema de sua extensão *ad infinitum* (BOLTASKI e CHIAPELLO, 1999). Cada fórum é composto por uma gramática própria, a qual estabelece condições para a circulação dos atores (FOUILLEUX, 2009). Em outras palavras,

trata-se de uma espécie de entrave institucional à livre circulação nas redes, que define algum tipo de engajamento, conquanto parcial e temporário.

A atividade de cada fórum é construir um “referencial” de ação pública, ou seja, um conjunto organizado de ideias e representações que enquadra os debates, assegura relativa estabilidade e permite aos atores situarem-se e identificarem-se de maneira relacional (FOUILLEUX, 2000). Como se trata de um referencial construído a partir de atores com interesses e valores distintos, este referencial será sempre uma representação hegemônica, que pode ser questionada. Recorrentemente, as vozes dissidentes no interior do fórum buscam dinamizar movimentos de crítica com vistas a desestabilizar as ideias institucionalizadas. A capacidade de alterar o referencial e a dinâmica do fórum depende, contudo, das condições que os atores marginais possuem para questionar os valores que legitimam as representações dominantes, o que se associa, por exemplo, a alterações nas alianças políticas, no apoio da opinião pública, na reestruturação das relações com os governos e com as organizações da sociedade civil.

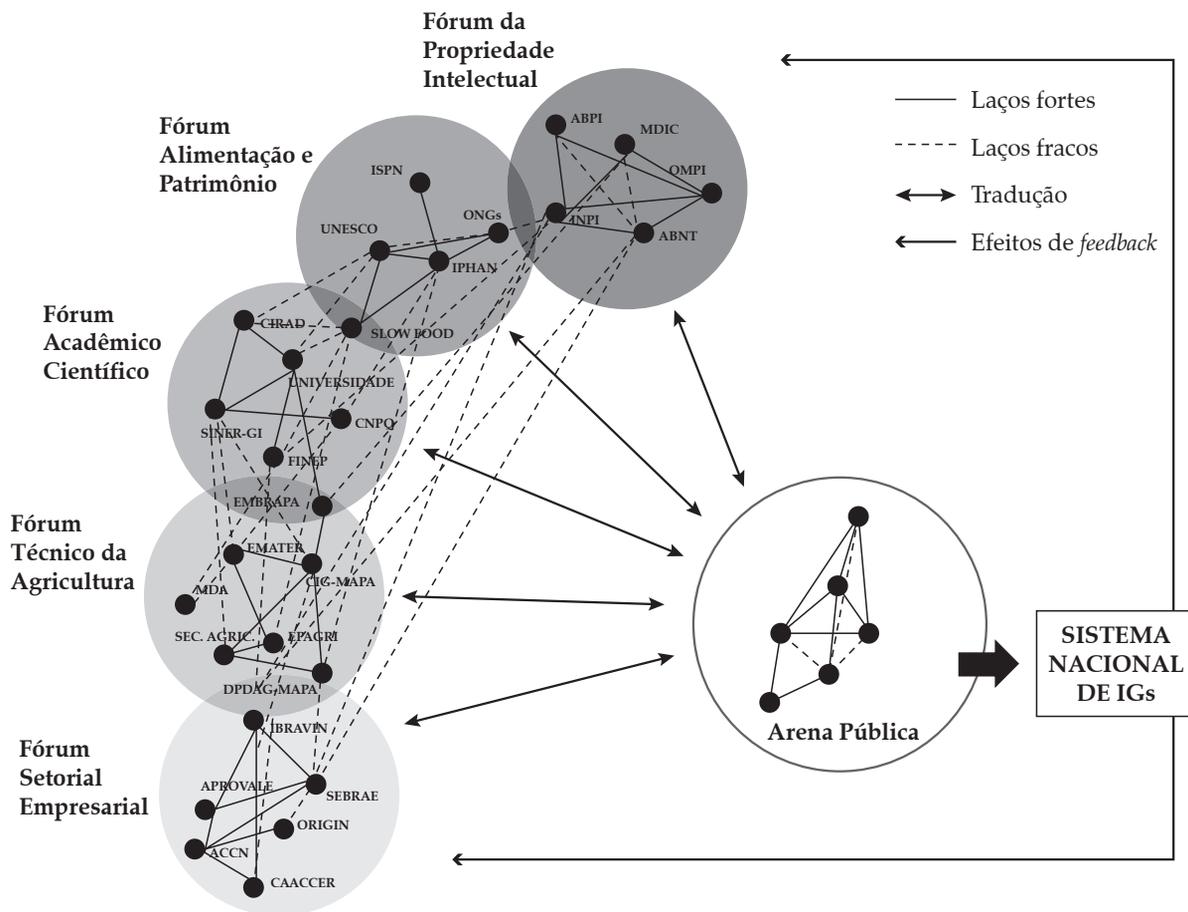
Em cada fórum há atores que ostentam posição mais central, coordenando o processo de produção das ideias, assumindo para si o papel de mediadores entre o fórum e a “arena pública”. Na arena encontram-se atores oriundos dos diferentes fóruns, os quais trazem consigo, portanto, distintos referenciais. A atividade principal desse espaço é a produção de instituições, estabilizando as representações em instrumentos normativos e políticas públicas. Enquanto nos fóruns os atores e as representações convergem com maior facilidade, na arena pública a heterogeneidade torna-se a marca mais expressiva. Por sua vez, a influência de cada fórum/referencial na construção de uma política depende da capacidade que os mediadores possuem para fazer valer suas ideias, o que envolve uma dinâmica de legitimação dos referenciais, por meio da qual os mediadores justificam suas ideias articulando-as a um

conjunto de valores legítimos (BOLTANSKI e THÉVENOT, 1991).

Na arena pública os mediadores procuram construir “compromissos” a partir dos diferentes referenciais em disputa – o que incorre em processos de concertação social via “ação comunicativa”, mas também pode envolver a exclusão deliberada de alguns atores, ideias e valores. A dinâmica desse espaço alterna fases de estabilidade e crise. Quando os compromissos são fortes e estáveis, há apenas mudanças incrementais nas normas e nas políticas. No entanto, em determinados contextos de instabilidade, os compromissos podem ter mudanças mais expressivas. Como destaca Fouilleux (2003), essa instabilidade pode ter origem seja na tentativa de um ator aumentar seu poder modificando o compromisso (estratégia ofensiva); seja na vontade de modificar o compromisso para conservar seu poder (estratégia defensiva); ou ainda com a chegada de um novo ator reivindicando o direito de participar (outro caso ofensivo). A estabilidade é retomada quando se constitui um novo compromisso (NIEDERLE e GRISA, 2013).

A Figura 1 apresenta um esquema ilustrativo dos cinco fóruns que participam da construção das IG no Brasil, destacando, ademais, os principais atores e suas dinâmicas relacionais. Toma-se como pressuposto analítico que, tendo em vista a estrutura de sentidos que o fórum fornece às redes, as relações predominantes no interior de um fórum são conformadas por “laços fortes”, ao passo que, nas relações entre atores de fóruns distintos predominam “laços fracos”. Essa distinção entre laços fortes e fracos abarca a recorrência e redundância das informações compartilhadas (GRANOVETTER, 1973), mas adiciona um aspecto de enraizamento cognitivo e normativo relacionado ao compartilhamento de representações e valores comuns (JACK, 2005). Por fim, o esquema também destaca a existência de processos de tradução e o efeito “*feedback*” (PIERSON, 2003) que o Sistema de IG, uma vez institucionalizado, exerce sobre os fóruns.

Figura 1. Os diferentes fóruns públicos na governança das Indicações Geográficas no Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Niederle e Grisa (2013).

O Fórum Setorial Empresarial reúne as organizações envolvidas com a representação setorial das empresas que adotam as IG como uma estratégia de diferenciação para posicionar seus produtos nos mercados. Nesse espaço encontram-se as Associações de Produtores (Aprovale, ACCN, Caccet⁷, dentre várias outras não mencionadas na figura), mas também as entidades privadas de suporte técnico e representação setorial (como o Instituto Brasileiro do Vinho, Ibravin, no caso das IG vinícolas). Ainda situam-se nesse fórum dois

outros atores fundamentais. Um deles é o Sebrae. Atuando no âmbito nacional a partir de editais para projetos de promoção das IG, esta entidade paraestatal tem disponibilizado recursos financeiros e técnicos para inúmeras associações. Já o outro ator que, sobretudo no período recente, tem buscado uma posição de maior relevância no Brasil é a OriGIn (*Organization for an International Geographical Indications Network*), uma ONG internacional criada em 2003, que representa cerca de 400 entidades de 40 países e cuja atuação volta-se para a garantia da proteção legal das IG, sobretudo nas relações de comércio internacional. Em 2015, a entidade realizou sua assembleia geral no Brasil.

7. Aprovale – Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos; Caccet - Conselho de Associações de Cafeicultores e Cooperativas do Cerrado; ACCN – Associação dos Criadores de Camarão da Costa Negra.

Embora exista uma notável heterogeneidade de atores e interesses, nesse fórum predomina um referencial que acentua o papel das IG como instrumentos comerciais de acesso a novos mercados, agregação de valor e obtenção de preço-prêmio. Isso não significa que outras ideias e valores não estejam presentes à ação desses atores. No entanto, os posicionamentos dos mediadores desse fórum na arena pública geralmente chamam a atenção pelo fato de que, comparativamente aos porta-vozes dos demais fóruns, neles predominam justificativas que emanam de um “mundo mercantil” (BOLTANSKI e THÉVENOT, 1991). À título de exemplo, o mais recente Catálogo das Indicações Geográficas Brasileiras, produzido pelo Sebrae, destaca que as IG “possuem duas funções em principal: agregar valor ao produto e proteger a região produtora” (SEBRAE, 2014, p. 18).

Nota-se que, na afirmação anterior, a perspectiva mercantil vem associada à defesa da propriedade coletiva. Isso elucida o fato de que os atores também se utilizam de justificativas que, geralmente, são mais recorrentes em outros fóruns. Aqui é necessário compreender os limites de um esquema estático e bidimensional, tal qual apresentado na Figura 1. Por um lado, é importante compreender que os atores podem circular em outros fóruns, cujas fronteiras devem ser permeáveis. No entanto, em outros fóruns sua presença tende a ser momentânea, o que não significa que seja menos importante, haja vista que ela favorece a possibilidade de trocas cognitivas e a construção de entendimentos mais amplos. Por mais breve ou esporádica que seja, a circulação entre os fóruns é fundamental para potencializar inovações nos processos de governança, uma vez que estimula a formação de laços fracos por meio dos quais circulam novas ideias e informações. Por outro lado, também é mister considerar a movimentação do fórum como um todo, que, em diferentes contextos temporais e espaciais, pode aproximar-se ou distanciar-se dos demais. Ou seja, a posição ocupada por cada fórum na Figura 1 deve ser imaginada de maneira mais dinâmica. A associação entre “agregação de valor” e “proteção à região”

elucida justamente uma aproximação entre o Fórum Setorial Empresarial, que ocupa a posição mais austral do esquema apresentado, e o Fórum da Propriedade Intelectual, situado no extremo setentrional.

O *Fórum da Propriedade Intelectual* articula um referencial que sublinha o uso das IG como ferramentas de proteção dos produtores e consumidores contra fraudes, usurpações e adulterações. Nesse espaço, o Inpi exerce um papel central em virtude de suas atribuições normativas, bem como em razão das interações que o mesmo estabelece com outras entidades públicas – como o MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio), onde a autarquia é sediada – e privadas – como a ABPI (Associação Brasileira da Propriedade Intelectual)⁸, que reúne especialistas e empresas atuando no campo jurídico – além de organizações multilaterais como a OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual). Ademais, uma relação mais recente que precisa ser destacada nesse fórum é o ingresso da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), uma entidade privada sem fins lucrativos, membro da *International Organization for Standardization* (ISO). Constituída em 2014 a partir de uma iniciativa que partiu do Sebrae, uma Comissão Especial de Estudos foi proposta para elaborar Normas Técnicas (NT), abarcando aspectos relacionados à terminologia, rastreabilidade e gestão das IG. Embora envolva representantes dos vários fóruns, a construção destas NT acentua a lógica das IG como instrumento de normalização, auditoria e certificação.

Dentre os participantes desta comissão estão professores e pesquisadores. Com efeito, é fundamental destacar o papel performativo que o Fórum Acadêmico Científico desempenha na estruturação das IG no Brasil. Para além dos estu-

8. A presença da ABPI enquanto entidade nessa discussão é bastante dispersa, haja vista que a associação congrega empresas, escritórios de advocacia e agentes de propriedade industrial. Dentre esses atores, é importante notar o crescente interesse dos escritórios de advocacia na assessoria das associações de produtores, sobretudo para a organização dos dossiês encaminhados ao Inpi para a solicitação dos registros.

dos e pesquisas, as universidades revelam participação assídua em diferentes fases do processo, da construção dos projetos até a assessoria pós-registro. Esse papel proativo da pesquisa está associado a uma trajetória que iniciou, sobretudo, a partir da interlocução entre pesquisadores brasileiros e europeus (sobretudo franceses, espanhóis e italianos) em ações de cooperação internacional (WILKINSON, CERDAN e DORIGON, 2015; SACCO DOS ANJOS, AGUILAR CRIADO e CALDAS, 2013).⁹ A partir daí as ações foram ampliadas e desembocaram em inúmeras parcerias que, atualmente, repercutem na articulação de uma ampla rede de pesquisadores e instituições de pesquisa.

Na arena pública, os principais porta-vozes desse fórum abarcam um conjunto de pesquisadores que tem mantido um diálogo constante entre si e com as organizações públicas e privadas diretamente implicadas nos projetos. Esses pesquisadores também levam à cabo ações de pesquisa e desenvolvimento com suporte de órgãos como o CNPq, a Capes, a Finep e as fundações estaduais de pesquisa. Ademais, outro fator relevante para sua consolidação como mediadores desse fórum está associada à interlocução que os mesmos possibilitam entre o contexto brasileiro e o debate acadêmico internacional. Isso é facilitado pelas referidas iniciativas de cooperação internacional, nas quais também ganha destaque a presença do Cirad no Brasil. Esse centro internacional de pesquisa em desenvolvimento agrícola, sediado na França, possui longa trajetória de projetos em diferentes regiões do mundo e do Brasil, muitos dos quais dizem respeito à promoção de Sistemas Agroalimentares Localizados (Sial).¹⁰

Ainda no que concerne ao Fórum Acadêmico Científico, mas já em estreita sintonia com o Fórum Técnico da Agricultura pode-se destacar a posição que ocupa a Embrapa. É simplesmente improvável compreender a trajetória das IG no Brasil sem considerar a ação dessa empresa pública, em particular se forem focalizadas algumas cadeias produtivas como é o caso da vitivinicultura, em que esse tipo de signo distintivo surgiu e foi mais vastamente incorporado no Brasil e no mundo (TONIETTO, 2005). Os pesquisadores e técnicos da Embrapa estão à frente de alguns dos mais importantes projetos de IG no Brasil. Há quem sugira que, sobretudo no caso dos vinhos, a entidade tenha sido a principal promotora das IG, o que é ainda mais relevante na medida em que a IP Vale dos Vinhedos foi a primeira experiência registrada no Brasil, em 2002, e ainda é vista como exemplo para a estruturação de outros projetos. Isso fez da Embrapa um importante *think thank* na área de IG.

Em virtude de sua natureza institucional, a Embrapa dialoga em uma posição muito próxima dos atores tanto do Fórum Técnico da Agricultura quanto do Fórum Setorial Empresarial, os quais sustentam suas ações e discursos em justificativas que emanavam de um “mundo técnico-mercantil” (NIEDERLE e VITROLLES, 2010). Isso repercute na apropriação pelos pesquisadores de um referencial que concebe as IG como uma ferramenta de modernização dos processos tecnológicos e agregação de valor. Mas, embora essa perspectiva ainda seja prevalecente, no interior do Fórum ela se depara com outras justificativas que emanam, por exemplo, de um “mundo cívico-patrimonial”. Isso faz com que, mesmo dentre os pesquisadores que se amparam em um “referencial modernizante”, haja um entendimento crescente acerca dos limites que devem ser considerados para que a inovação das práticas produtivas ensejadas pelas IG não coloque em risco o vínculo histórico entre o produto e patrimônio cultural e ecológico do território. No caso das IG vinícolas, por exemplo, ao mesmo tempo em que trabalham para que os Regulamentos de Uso incorporem inovações nas práticas de cultivo e processamento

9. Essa interlocução foi potencializada pelo Projeto SinerGI, que articulou uma rede internacional para estudo das IG, e que teve no Brasil um dos seus focos de ação (SYLVANDER *et al.*, 2006; WILKINSON e CERDAN, 2011).

10. Mais recentemente, a cooperação com a França também tem incitado uma aproximação com o Inao, instituto responsável pela gestão dos signos de qualidade e origem no país europeu. Em 2015, um curso promovido pelo Mapa e proferido por técnicos do Inao foi articulado a partir da mediação da embaixada francesa no Brasil.

(técnicas de manejo da vinha, escolha de cultivares mais adaptadas), os pesquisadores defendem a imposição de limites ao que compreendem ser um excesso de artificialização dos sistemas agrícolas (o que repercute na interdição de práticas como irrigação, cobertura plástica e colheita mecanizada).

A preocupação com o vínculo entre o produto e os atributos socioculturais que caracterizam a especificidade de um determinado território está presente no discurso de inúmeros atores, mas é particularmente proeminente para aqueles que estabelecem pontes com o Fórum Alimentação e Patrimônio. No que tange à institucionalização das IG, dentre os atores que compõem esse fórum, o Iphan assume posição central, reivindicando um referencial que sublinha os parâmetros que as IG devem considerar para o reconhecimento de bens culturais imateriais. Como já observado, uma das situações mais emblemáticas em que essa discussão veio à tona diz respeito ao reconhecimento das regiões produtoras de queijos artesanais. Foi a partir daí que se ampliou a participação na arena pública, não apenas do Iphan, mas também de ONGs e movimentos sociais vinculados à produção e ao consumo alimentar. Um dos resultados dessa ação foi a articulação de um GT do Movimento Slow Food sobre Queijos Artesanais, o qual, amparando-se em justificativas que emanam do debate contemporâneo sobre segurança e soberania alimentar, impulsiona um movimento de crítica aos parâmetros normativos industriais e sanitários que regulam a produção e a comercialização dos queijos artesanais no Brasil (SGARBI e MENASCHE, 2015).

Outra situação em que esse fórum exibiu participação proeminente foi no debate sobre o reconhecimento de bens não alimentares. Assim como alguns autores já revelaram em outros países em desenvolvimento (MARIE-VIVIEN, 2010), o Brasil possui grande potencial para o registro de bens não alimentares (BELAS e WILKINSON, 2014). Com efeito, exemplos como aqueles encontrados no Jalapão (artesanato em capim doutorado) e em Goiabeiras (panelas de barro) se mostra-

ram particularmente relevantes para dinamizar discussões sobre as interfaces entre esses mecanismos de propriedade intelectual e os instrumentos de patrimonialização de bens culturais, em particular os registros concedidos pelo Iphan.

Ainda no que tange a esse fórum, é importante notar seu potencial de expansão a partir da inclusão de um conjunto de atores emergentes nos novos mercados alimentares. Estamos nos referindo ao modo como o referencial da “alimentação e patrimônio” tem sido promovido a partir de uma espécie de “virada gastronômica” em curso em vários segmentos. Embora ainda tenham uma participação menos relevante nas discussões sobre a construção institucional das IG, já é possível perceber como uma nova geração de cozinheiros, chefs, enólogos, *sommeliers* e baristas têm incorporado práticas e discursos de valorização da origem dos alimentos. Somam-se a isso outros mediadores culturais atuando como formadores de opinião: jornalistas, artistas e blogueiros despontam como celebridades nos mercados alimentares, assim como já se estabeleceram no mundo da moda.

Finalmente, o último espaço delimitado, mas nem por isso menos importante, é o que definimos como Fórum Técnico da Agricultura, em que o principal mediador é o Mapa. Nesse fórum, historicamente, predominou um referencial de desenvolvimento que compreende o rural brasileiro como um espaço essencialmente agrícola e “vocado” para a produção de commodities (bens indiferenciados). Isso repercutiu na menor atenção conferida às estratégias de diferenciação qualitativa, pelo menos até os anos 1990, quando esse referencial começou a ser alterado em função de novas dinâmicas concorrenciais dos mercados alimentares. Desde então, novas estratégias de diferenciação conquistaram atenção crescente, inclusive nos mercados de commodities (vide as IG para café e arroz). Foi nesse contexto que se ampliou o espaço para inúmeros signos distintivos, incluindo as IG. Atualmente, mesmo aqueles produtores que não incorporaram diretamente as IG em suas estratégias comerciais começam a dedicar esforços para valorizar a “origem”

dos produtos agroalimentares (WILKINSON, NIEDERLE e MASCARENHAS, 2016).

Isso repercute não apenas nas estratégias dos produtores (agricultores e empresas), mas no modo como estes passam a solicitar suporte de um conjunto de entidades de apoio técnico. Em alguns contextos, as entidades públicas de extensão rural já têm respondido a essas demandas, mas isso ainda não é generalizável a todo o País. Menos generalizável ainda é a incorporação das IG na agenda das organizações representativas do setor agropecuário no Brasil. Em particular, impressiona que os significados e usos das IG ainda sejam temas ausentes nas discussões dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar (FROEHLICH, 2012). Até o momento, as estratégias de desenvolvimento rural têm privilegiado outras formas de valorização dos produtos, as quais apelam menos à origem geográfica do que à origem social (WILKINSON, DORIGON e CERDAN, 2015) – haja vista, por exemplo, a criação dos selos “Aqui tem Agricultura Familiar”, “Quilombos do Brasil” e “Indígenas do Brasil”.

No que tange à ação da Coordenação de Indicação Geográfica (CIG-Mapa), é importante destacar uma mudança de orientação ao longo do tempo. De um enfoque que privilegiava questões relacionadas à propriedade intelectual e à organização das cadeias produtivas com vistas ao acesso a mercados e agregação de valor, em uma perspectiva que se aproximava daquelas prevalentes no Fórum da Propriedade Intelectual e no Fórum Setorial Empresarial, a CIG-Mapa caminhou para um entendimento acerca da necessidade de abarcar igualmente preocupações com o reconhecimento e a valorização do patrimônio dos territórios. Afinal, experiências de IG em todo o País demonstravam o risco de descaracterização de um instrumento que não pode ser compreendido apenas como uma ferramenta de inovação técnica. Esse não é, todavia, um entendimento generalizável ao conjunto do ministério. Ele ainda é restrito a um pequeno número de atores mais diretamente implicados com o tema.

Essa mudança de referencial ao longo do tempo pode ser compreendida como uma espécie

de efeito *feedback* do Sistema Nacional de IG. E, a rigor, ele também repercutiu na dinâmica de outros fóruns. Apesar e em virtude do grande número de registros de IG, em um contexto no qual prevalecem inúmeras indefinições institucionais, ampliaram-se os desafios da gestão pós-registro, os quais colocam em risco a sustentabilidade de alguns projetos. Aos poucos isso torna manifesto que, para além dos aspectos concernentes à proteção da propriedade intelectual que, inicialmente, predominaram nas discussões, o sucesso das IG depende das mudanças que elas são capazes de desencadear na governança das cadeias produtivas e dos territórios (VANDECANDELAERE, 2009; SYLVANDER *et al.*, 2006). De certo modo, não apenas a CIG, mas o conjunto dos atores presentes na arena pública estão reconhecendo que o vínculo entre propriedade intelectual e desenvolvimento territorial é menos automático do que inicialmente se projetava.

3. A construção das IG no contexto institucional brasileiro

A interação cada vez mais freqüente entre os múltiplos atores e fóruns acima caracterizados tem ampliado um entendimento de que a regulamentação das IG no Brasil não pode replicar uma estrutura de reconhecimento e proteção idêntica àquelas existentes em outros países. O próprio aprendizado com relação às condições em que foram formulados e funcionam outros sistemas nacionais, seja no contexto europeu onde esse tipo de dispositivo surgiu, seja no “novo mundo” que aderiu a ele mais recentemente (e onde muitas vezes ainda é equiparado às marcas), tem contribuído para solidificar a ideia de que será necessário desenhar um sistema coerente às especificidades do contexto institucional brasileiro (BRUCH, 2013b). Que especificidades? A lista é extensa e, por enquanto, apenas alguns exemplos atinentes a diferentes níveis de governança podem ser apontados.

No nível macroinstitucional chama a atenção o fato de que a LPI brasileira introduziu novidades

com relação à regulamentação internacional, em particular àquela presente no Trips. A inovação mais radical foi a inclusão dos “serviços”, como bens passíveis de registro. Como se trata de um tipo de bem que abarca atividades com dinâmicas muito distintas daquelas que caracterizam a elaboração dos produtos que usualmente são objeto deste tipo de distinção qualitativa, inadvertidamente, os legisladores brasileiros introduziram um novo elemento de desordem na arquitetura institucional. Mesmo que até agora se tenha apenas um registro desse tipo (IP Porto Digital para Serviços de Tecnologia da Informação), sabe-se que as circunstâncias para o reconhecimento dos serviços são tão específicas que, se houver expansão da demanda, este tipo de bem poderá requerer tratamento diferenciado. Um dos caminhos seria os “serviços” ganharem, no Brasil, um status similar àquele concedido aos vinhos nas negociações internacionais (JOSLING, 2006), tornando-se passíveis de normatizações especiais ou adentrando ao universo das exceções.¹¹

Outro exemplo que pode ser enquadrado nesse nível de questões institucionais de mais ampla generalidade diz respeito às interfaces entre a legislação brasileira sobre IG e as regulamentações setoriais que definem a produção e a circulação dos bens em cada cadeia produtiva. Inúmeros casos revelam incongruências entre o referencial da propriedade intelectual que orienta o registro das IG e o uso efetivo desse dispositivo pelos agentes produtivos. Um dos acontecimentos mais noticiados diz respeito ao modo como o reconhecimento dos queijos artesanais repercutiu em um amplo movimento de crítica às normas setoriais vigentes, capitaneada pelo Fórum Alimentação e Patrimônio (SGARBI e MENASCHE, 2015; NIEDERLE, 2015). A concessão de IG para as regiões mineiras do Serro e da Canastra consistiu no reconhecimento oficial pelo Estado – por meio de uma autarquia federal, o Inpi – de um produto considerado por esse

mesmo Estado – nesse caso, por um Ministério, o Mapa – inconforme às normas setoriais de produção e comercialização.

Essa contradição se tornou o estopim para uma importante discussão que opõe, notadamente, os porta-vozes do Fórum Técnico da Agricultura e aqueles do Fórum Alimentação e Patrimônio (com participação também ativa do Fórum Acadêmico Científico). Trata-se da pertinência de conceder o registro para um produto que não atende às normas setoriais. Por um lado, prevalece no Fórum Técnico da Agricultura a ideia de que os Regulamentos de Uso das IG somente podem prever métodos e técnicas respaldados pela legislação setorial e que o Inpi deve vetar o registro caso isso não seja cumprido. Por outro, os mediadores do Fórum Alimentação e Patrimônio sugerem que a IG não deve controlar ou forçar o cumprimento de normas e padrões que já são assegurados por outros dispositivos, como aqueles utilizados nos sistemas de inspeção sanitária.¹² Dentre outras coisas, esses atores fundamentam seus discursos no descompasso entre a legislação vigente no Brasil e aquela em voga em outros países, em particular na União Europeia, onde os queijos artesanais, por exemplo, não apenas são amplamente reconhecidos e comercializados (inclusive exportados para o mercado brasileiro), como constituem um dos principais focos de registro de IG.¹³

Em um nível mesoinstitucional pode-se destacar a questão das competências e atribuições das diferentes organizações públicas e privadas. Essa discussão está associada ao imbróglie institucional decorrente do que Barbosa (2015) chama de “titularidade múltipla das IG” no Brasil. Nos países europeus, as IG são concebidas fundamentalmente como um bem público em que o Estado concede a titularidade para entes coletivos representativos da coletividade. Isso não retira o direito

11. Por outro lado, caso não se consolide essa demanda, o que constitui um cenário bastante plausível, questionamentos vêm à tona sobre a pertinência de excluir os serviços como bens passíveis desse tipo de reconhecimento.

12. Esse argumento também se volta a situações em que os Regulamentos de Uso incorporam normas específicas a determinados tipos de certificação (pública ou privada).

13. Cabe notar que o enorme potencial que o Brasil possui para o reconhecimento de IG nesse segmento já está amplamente relatado pela literatura (CRUZ e MENASCHE, 2014; SGARBI e MENASCHE, 2015).

de uso das IG por parte das empresas e agricultores, mas impõe deveres e responsabilidades para o adequado manejo do território e do produto, sob pena de suspensão do direito de uso. De outro modo, a legislação brasileira deixa margens para diferentes interpretações, criando confusão entre a figura do requerente da IG (associação, instituto ou pessoa jurídica representante legítima da coletividade) e o efetivo titular do bem coletivo, a quem cabe zelar pelo uso do nome e, em caso de descumprimento das normas acordadas, aplicar penalidades (as quais também não estão especificadas no caso brasileiro).

A convergência entre referenciais oriundos do Fórum da Propriedade Intelectual e do Fórum Setorial Empresarial faz prevalecer, no Brasil, o entendimento de que a IG é um bem privado, sob gestão das associações de produtores, o que acentua críticas sobre a possível ingerência do Estado na regulamentação desse mercado e no controle dos processos produtivos.¹⁴ A implicação lógica disso seria conferir maior responsabilidade ao setor privado na estruturação do mercado. Algumas ações já existem nesse sentido, incluindo uma espécie de rede informal de associações que tem organizado eventos e feiras nacionais com produtos de IG, algumas das quais articuladas com ações da OriGIn. Outra iniciativa, atualmente encabeçada por Sebrae e Inpi, é a construção de um “selo” único para todas as IG, o que visa facilitar a comunicação com os consumidores brasileiros, que, na sua grande maioria, sequer conhecem o conceito.

Mesmo com menor incumbência legal para atuar na promoção e regulação das IG – comparativamente ao modelo europeu – a presença do

Estado brasileiro revela-se mais importante do que pode parecer à primeira vista, principalmente se compreendemos que a construção de uma IG não pode ser vista como um processo isolado. Para que os projetos se constituam, geralmente envolve-se um enorme aparato de políticas públicas, seja de suporte direto aos produtores (crédito, assistência técnica), seja de apoio à criação de associações (cursos e capacitações), ou ainda nas ações de pesquisa que colaboram à construção nas normas e padrões (com particular destaque ao trabalho desempenhado pela Embrapa, empresas estaduais de pesquisa agropecuária e universidades). Nesse sentido, e tendo em vista que as IG agroalimentares concentram a ampla maioria dos registros até agora concedidos, cabe destacar uma das principais singularidades do Estado brasileiro: a coexistência de dois “referenciais setoriais” (JOBERT e MULLER, 2007), os quais se institucionalizaram em dois ministérios para o mundo rural, cada qual com políticas e atribuições particulares, mas com inúmeras áreas de somreamento (WILKINSON, CERDAN e DORIGON, 2015).

O Mapa possui atribuição específica para atuar com esse tema, para o que conta com uma Coordenação de Incentivo à Indicação Geográfica (CIG). Mas, pelo menos até 2016, quando foi extinto, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) esteve igualmente engajado em políticas para a promoção de produtos locais e tradicionais da agricultura familiar, o que ocorria, sobretudo, a partir das ações do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor, vinculado à Secretaria da Agricultura Familiar. O diálogo entre ambos os ministérios no que diz respeito às IG foi apenas objeto de expectativas compartilhadas sobre os ganhos que essa articulação poderia desencadear não apenas para a consolidação desse dispositivo, mas, e talvez principalmente, para ampliar a participação da agricultura familiar, que, em muitos territórios, encontra dificuldades para se incorporar aos projetos (sobretudo em decorrência dos padrões qualitativos exigidos e dos custos relacionados aos processos de controle). Os rearranjos institucionais ainda em curso

14. Inclusive há quem acredite que o não pertencimento à associação é razão suficiente para excluir o produtor da possibilidade de requerer a IG. Porém, conforme adverte Barbosa (2015), isso implicaria em uma barreira à entrada sem previsão legal. O que se prevê é a necessidade de seguir as normas acordadas no Regulamento de Uso da IG. Por outro lado, isso implica no clássico problema do “carona”, conforme já destacado por Mascarenhas e Wilkinson (2014), uma vez que muitos produtores podem se beneficiar da IG sem engajarem-se na construção das associações, as quais geralmente constituem os entes jurídicos requerentes do pedido de registro.

em setembro de 2016, não nos permitem neste momento conjecturar sobre os resultados destas disputas que, em grande medida, são internas ao Fórum Técnico da Agricultura, mas que também respondem a mudanças no “referencial global de ação pública” (MULLER, 2004).

Finalmente, em um nível institucional mais próximo à governança territorial de cada IG, um exemplo que corrobora a existência de importantes especificidades no contexto brasileiro é a fragilidade dos mecanismos de gestão pós-registro. Após uma década de uso deste dispositivo, em várias regiões os produtores começam a questionar os prometidos ‘impactos’ socioeconômicos do selo¹⁵. Com efeito, em alguns casos a IG deixou de ser utilizada sob a justificativa de que não traz retorno monetário que compense os custos de adequação às normas e padrões. Em outros, jamais houve sequer a avaliação de conformidade dos produtos, de modo que os produtores nunca fizeram menção à IG nos seus produtos. Essas situações estão reorientando a ação de todos os atores, especialmente daqueles situados no Fórum Técnico da Agricultura e no Fórum Acadêmico Científico, cujos mediadores têm insistido que a concessão do registro deve ser precedida por uma ampla discussão coletiva acerca dos objetivos que se espera obter com a IG e o que deve ser empreendido para alcançá-los (NIEDERLE, 2013). Como vários pesquisadores começam a chamar a atenção, onde apenas um pequeno grupo com interesses bastante específicos capitaneia esse processo, a IG tem se tornado um “bem de clube”, ao invés de uma propriedade coletiva que mobiliza o conjunto dos atores territoriais em prol da defesa e valorização dos bens comuns (NIEDERLE, 2011; THIEDIG e SYLVANDER, 2000; BELLETTI, MARESCOTTI e TOUZARD, 2015).

15. O uso de um “selo” não é condição obrigatória para o reconhecimento de uma IG. O Inpi pode conceder registros apenas nominativos, sem nenhuma identidade visual vinculada. No entanto, em vista da inexistência de um selo único para todas as IPs e DOs, tal como se encontra na União Européia, no Brasil se tornou recorrente cada IG estar associada a uma identificação figurativa.

Por sua vez, nas IG que “estão funcionando”, um aspecto se sobressai nas discussões sobre a gestão pós-registro. Trata-se do uso de mecanismos de controle para evitar fraudes, adulterações e usurpações do nome que se tornou objeto de reconhecimento, e que podem colocar em risco a reputação da região e do produto perante os consumidores. Até agora o controle das práticas produtivas tem sido exercido pelos próprios produtores (autocontrole) e por estruturas de controle que passaram a ser exigidas pela Instrução Normativa nº 25/2013 do Inpi, as quais, geralmente, consistem em conselhos reguladores formados por produtores, técnicos e representantes setoriais (controle interno). A legislação brasileira não prevê o uso de mecanismos de controle externo, ou seja, auditorias realizadas por organismos que não estejam diretamente implicados com a gestão da IG sob avaliação.

Embora a inexistência de controle externo ainda não constitua um problema relevante para os produtores que respondem ao mercado interno, trata-se de uma questão delicada para quem pretende acessar cadeias globais. Com efeito, para responder à exigência europeia de controle externo dos produtos com IG¹⁶, existem organizações se mobilizando para encontrar alternativas ao atual vazio institucional.¹⁷ Exemplo disso são as discussões em curso sobre a possibilidade do Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin) atuar como um ente de auditoria para as IG vinícolas. Embora bastante embrionária e cercada de controvérsias, essa proposição é reveladora do modo como uma parcela dos atores do Fórum Setorial Empresarial está se mobilizando para criar suas próprias soluções institucionais.

16. Uma síntese dos principais normativos europeus foi produzida no âmbito do Projeto “Apoio aos diálogos setoriais União Europeia – Brasil”. Ver Relatório Final: “Legislação e políticas públicas da UE relacionadas com os temas indicações geográficas e desenvolvimento rural”. Disponível em: <http://sectorialogues.org/>

17. O tema do controle pós-registro foi, inclusive objeto de uma oficina de troca de experiências entre organizações do Brasil e da Espanha, realizada em abril de 2016, em Brasília. Do lado brasileiro estiveram presentes representantes do Mapa, Sebrae, Inpi, Universidades e Associações de Produtores.

O problema é que esse tipo de alternativa está longe de constituir uma opção generalizável para o conjunto das IG brasileiras e, além disso, pode gerar uma espécie de “dependência de caminho” com um alto grau de irreversibilidade institucional (NIEDERLE e GELAIN, 2013).

Outras alternativas de controle externo também estão na agenda de discussões. Por um lado, sob demanda do próprio setor empresarial, o Fórum Técnico da Agricultura já aventou a possibilidade do Mapa cumprir esse tipo de função. Mas, além de um déficit infraestrutural para dar conta de mais essa demanda, o Ministério responderia apenas ao controle das IG para produtos agropecuários, e, possivelmente, teria foco centrado em aspectos técnico-produtivos, o que não condiz com os parâmetros de reconhecimento das IG, que abarcam, igualmente, fatores naturais e humanos. As perguntas mais recorrentes entre os mediadores do Fórum Alimentação e Patrimônio são quem seria incumbido do controle dos demais bens? E quem teria condições de avaliar os aspectos socioculturais que conferem distinção aos produtos, incluindo o saber-fazer das comunidades tradicionais? Talvez o Iphan. Mas isso também demandaria reformulações em sua estrutura, o que, por ora, não é sequer objeto de discussão na arena pública.

Por sua vez, o Inpi focaliza suas ações no registro e, em menor medida, na promoção das IG, não detendo nem atribuição nem estrutura para exercer atividades de controle. O problema é que, em face disso, cria-se um distanciamento entre o reconhecimento e a gestão pós-registro. Uma das implicações é a falta de regulamentação para operar alterações nos Regulamentos de Uso, os quais correm o risco de se constituir em uma estrutura engessada. Com efeito, em todos os fóruns começam a aparecer questionamentos sobre a possibilidade de uma transformação profunda de toda a institucionalidade vigente, a partir da criação de um novo organismo que se ocuparia das várias fases de construção de uma IG, incluindo as ações de controle. Mas esse tipo de estrutura, que tem alguma similaridade com o Instituto Nacional da Origem e da Qualidade (Inao) francês, também é

visto como a proposição mais difícil de ser implementada, uma vez que implicaria a formação de um novo “compromisso” entre os referenciais de ação pública até agora produzidos e, relativamente estabilizados, com efeitos sobre a redistribuição das competências e atribuições dos atores públicos e privados. Isso alteraria não apenas a estrutura de governança, mas também as posições de status e poder dos atores sociais.

4. Considerações finais

Além de medidas técnico-administrativas – edição de novas normas e leis; criação de um selo nacional padronizado; formulação de uma política de promoção e marketing; definição de um sistema de controle externo –, a institucionalização das IG envolve um complexo mecanismo de governança, a partir do qual se busca produzir compromissos entre atores que portam distintos referenciais. No Brasil, considerando-se a inexistência de um órgão capaz de condensar as múltiplas competências necessárias à construção dos projetos de IG (do fomento ao pós-registro), este processo depende criticamente dos esforços de concertação social entre distintas organizações. No entanto, em face das dificuldades de se produzir alternativas aos atuais dilemas institucionais, algumas alternativas de governança estão em discussão.

A partir de atores do Fórum Setorial Empresarial emerge a ideia de uma ‘Associação das Associações de Produtores’, a qual poderia atuar na articulação de ações de marketing e acesso a mercados, sobretudo por meio da promoção das IG perante os consumidores. Considerando-se que as IG são concebidas como um direito privado no Brasil, parece coerente que esses atores assumam posição protagonista. Embora esse tipo de “associação guarda-chuva” ainda não tenha se constituído, pode-se observar uma tentativa de articulação em rede entre as principais associações, incitada, sobretudo, por pessoas que atuam como interlocutores junto à OriGIn. De modo mais setorializado existem também iniciativas

como aquelas empreendidas pelo Ibravin, que tem buscado traçar estratégias conjuntas para as IG do setor vinícola. Mas, em ambos os casos, os resultados ainda são pouco expressivos.

Uma questão importante no que diz respeito a esse tipo de articulação tem a ver com a gestão das IG. A legislação brasileira determina que deve ser criada uma “Estrutura de Controle” para zelar pelo cumprimento das normas – similarmente ao *Consorti di Tutela* na Itália, aos *Consejos Reguladores* na Espanha e aos *Organismes de Défense et de Gestion* na França. Para tanto, geralmente cria-se uma espécie de Conselho Regulador que, em tese, deve abrigar não apenas os produtores, mas o conjunto dos atores implicados na gestão da cadeia produtiva e do território. Afinal, a reputação do território e do produto é o resultado dos esforços coletivos de muitas pessoas no curso de vários anos (quicá séculos) (BELLETTI, MARESCOTTI e TOUZARD, 2015). Como decorrência lógica desse fato, uma estrutura mais ampla representativa das IG poderia integrar os representantes dos conselhos reguladores, sejam eles produtores ou técnicos, pesquisadores, lideranças sociais, gestores públicos e consumidores. Na prática, todavia, os conselhos reguladores têm sido criados dentro das próprias associações de produtores, estando inclusive previstos nos seus estatutos sociais. Isso faz com que a participação dos demais atores setoriais e territoriais na gestão das IG ainda seja menos expressiva no contexto brasileiro.

De outro modo, capitaneadas por representantes do Fórum Técnico da Agricultura, mas abrangendo representantes dos demais fóruns, constituíram-se, nos últimos anos, experiências de articulação entre organizações públicas e privadas nos Fóruns Estaduais de Indicações Geográficas.¹⁸ Uma das primeiras iniciativas foi construída na Paraíba, a partir de 2009, e se tornou o estopim para a criação de um Fórum Nordestino, o qual tem promovido discussões e eventos sobre o tema na região. Já em 2011, a superintendência do Mapa do estado do Espírito Santo deu um passo

importante no sentido da institucionalização desses espaços, instituindo, por meio de uma Portaria Ministerial, um Fórum Estadual conformado por 13 entidades públicas e privadas. Esse caminho também vem sendo trilhado no Rio Grande do Sul, onde, em dezembro de 2015, o Mapa instituiu o Fórum Gaúcho, cujo Comitê Técnico é formado por representantes de 20 entidades. Essas iniciativas podem constituir espaços de concertação social e se tornar o embrião para uma articulação nacional, para o que, provavelmente, teriam que ser ampliados. Até o momento, prevalecem, nestes espaços, as organizações estatais.

No plano nacional, dentre as alternativas já aludidas no debate público também está a ideia de constituir uma Câmara Temática sobre IG, à exemplo do que já existe para outros temas: Agricultura Orgânica, Cooperativismo Agropecuário, Infraestrutura e Logística etc. Na medida em que é um espaço reconhecido pelo Estado, essa opção agrada inúmeros atores, sobretudo os porta-vozes do Fórum Técnico da Agricultura e do Fórum Acadêmico Científico. No entanto, inúmeras ressalvas são feitas com relação ao funcionamento, participação e à capacidade efetiva de interferir sobre a governança das IG. Essas ressalvas trazem de forma latente uma crítica à ineficácia de algumas Câmaras Temáticas e Setoriais e, ao mesmo tempo, à dificuldade desses espaços, que geralmente estão vinculados a um ministério específico, para atuar sobre questões transversais a diferentes setores. Não obstante, enquanto a capacidade de governança depende única e exclusivamente da própria Câmara, o desafio da intersectorialidade poderia ser resolvido se a Câmara (não mais Temática, mas Interministerial) fosse definida no âmbito da Presidência da República (Casa Civil), similarmente ao que já ocorre com a agroecologia e a produção orgânica (Ciapo).

Considerando a própria experiência dos Fóruns Estaduais e da Ciapo, mas também das Câmaras Temáticas e Setoriais existentes, é possível compreender porque uma alternativa desse tipo tem se mostrado mais àqueles que projetam maior protagonismo do Estado

18. Aqui o termo “Fórum” refere-se a um espaço concreto criado pelos atores sociais para governança das IG.

na gestão das IG. Ademais, cabe mencionar que as discussões que predominam nesses espaços dizem respeito, sobretudo, à produção de políticas públicas (incluindo normas e *standards*). Essa perspectiva ainda pode se fortalecer em face da própria importância que o Estado assume em inúmeros projetos e, principalmente, em virtude das fragilidades que o setor produtivo tem exibido para consolidar as IG como ferramentas de diferenciação e agregação de valor nos mercados. Outrossim, há quem argumente que, em vários casos, uma presença mais efetiva do Estado seria inclusive necessária para evitar a apropriação das IG por um pequeno clube ou “usos desvirtuados”, sobretudo quando elas são utilizadas para forçar os produtores a adotar padrões que não condizem com os fatores naturais e humanos que distinguem o território.

Mas essa perspectiva não é compartilhada por todos os atores e, em particular, por determinados representantes do Fórum Setorial Empresarial e do Fórum da Propriedade Intelectual, os quais recorrentemente reafirmam as IG como um direito privado. Se for assim, talvez os modelos de governança corporativa ao estilo “*roundtable*” sejam mais adequados. A construção de mesas *multi-stakeholders* têm conquistado adeptos em várias cadeias de valor, voltando-se, sobretudo, para a produção de *standards* e certificações privadas para práticas sustentáveis de produção. Promotores desse tipo de governança afirmam que esses espaços são mais dinâmicos e reativos do que os fóruns institucionalizados no âmbito do Estado. Nesse caso, contudo, uma das primeiras ressalvas diz respeito à efetiva capacidade do setor produtivo construir algo similar no caso das IG. Por sua vez, outra preocupação abarca as potenciais consequências deste tipo de governança, “que combina a gramática liberal e o modo de governar por *standards*” (THÉVENOT, 2015), para a governança coletiva de bens comuns territorializados. De modo geral, o que tem prevalecido nesses espaços é uma agenda de desregulação por meio da produção de “*soft laws*”, cujo grau de *enforcement* é relativamente pequeno. Ademais, é notório que esse tipo de estrutura tende a ser

controlada pelo clube de atores dominantes, conferindo pouco espaço para os “*smallholders*” (um problema já presente em muitas IG).

Seja como for, o principal dilema para a arquitetura desses espaços envolve o respeito às atribuições institucionais já estabelecidas para os diferentes atores estatais e não estatais. Com efeito, alguns atores cogitam a coexistência de espaços múltiplos e articulados. De fato, ambas as vias – “Câmara Temática/Interministerial” com maior protagonismo do Estado ou “*Corporate Roundtable*” com predomínio do setor produtivo – não são autoexcludentes. Mas esse tipo de alternativa ainda impõe a necessidade de definir as atribuições específicas a cada espaço sem cair na armadilha de opor demasiadamente as representações do Estado e do Setor Produtivo. A construção do Sistema Nacional de IG depende de uma pluralidade muito grande de atores. Embora representem o resultado de um exercício analítico, os cinco fóruns que distinguimos acima sugerem que somente espaços plurais de governança são capazes de responder aos desafios que envolvem a construção de um dispositivo tão complexo.

Para finalizar, cabem breves comentários acerca deste exercício analítico. A identificação dos fóruns permitiu dar coerência a uma complexa teia de relações sociais, dispondo os atores em posições específicas e vinculando os mesmos a determinados referenciais. De outro modo, seria muito difícil estruturar os argumentos aqui apresentados. É importante não perder de vista, todavia, os aspectos dinâmicos da realidade social. O próprio fato de não existir um sistema de IG estabilizado pode exigir que o modelo seja readaptado. Em um curto intervalo temporal, não apenas as fronteiras entre os fóruns podem se tornar ainda mais nebulosas, em virtude da alta circulação dos atores,¹⁹ como novos fóruns

19. Ainda no que diz respeito ao modelo analítico, essa circulação intermitente dos atores e alta permeabilidade dos fóruns sugere a existência de uma pluralidade de laços “semifortes”, haja vista fatores como a alta recorrência das interações, o amplo compartilhamento de informações e, sobretudo, o crescente processo de entendimento entre atores que, outrora, detinham posições mais assimétricas nos espaços públicos.

podem surgir a partir do rearranjo das relações existentes ou do ingresso de novos atores. Se isso ocorrer, deve catalisar a emergência de novos referenciais, abrindo espaço para alternativas aos atuais dilemas institucionais que sequer foram cogitadas.

5. Referências

ALLAIRE, G. *et al.* Les dispositifs français et européens de protection de la qualité et de l'origine dans le contexte de l'OMC: justifications générales et contextes nationaux. In: SYMPOSIUM INTERNATIONAL TERRITOIRES ET ENJEUX DU DEVELOPPEMENT REGIONAL. *Anais...* Lyon: CIHEAM-IAMM. 2005.

BARBOSA, D. Da titularidade múltipla das indicações geográficas. In: VIEIRA, A. C. P. e BRUCH, K. L. (Orgs.). *Indicação geográfica, signos coletivos e desenvolvimento*. São Paulo: IBPI, 2015.

BELAS, C. A. e WILKINSON, J. Indicações geográficas e a valorização comercial do artesanato em Capim-dourado no Jalapão. *Sustentabilidade em Debate*, v. 5, p. 56-78, 2014.

BELLETTI, G., MARESCOTTI, A. e TOUZARD, J-M. Geographical indications, public goods, and sustainable development: the roles of actors' strategies and public policies. *World Development*, 2015. (in press).

BOLTANSKI, L. e CHIAPELLO, E. *Le nouvel esprit du capitalismo*. Paris: Gallimard, 1999.

_____. e THEVENOT, L. *De la justification*. Paris: Gallimard, 1991.

BRUCH, K. L. *Signos distintivos de origem: entre o velho e novo mundo vitivinícola*. 1. ed. Passo Fundo: Editora IMED, 2013a.

_____. A legislação brasileira sobre indicações geográficas em face das experiências internacionais. In: NIEDERLE, P.A. (Org.). *Indicações geográficas: qualidade e origem nos mercados internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 2013b. p. 245-260.

BUSCH, L. *Standards: recipes for reality*. Massachusetts: MIT Press, 2013.

CALLON, M., LASCUMES, P. e BARTHES, Y. *Agir dans um monde incertain*. Paris: Seuil, 2001.

CASABIANCA, F. *et al.* Terroir e tipicidade: dois conceitos-chave para as Indicações Geográficas. In: NIEDERLE, P. A. (Org.). *Indicações Geográficas:*

qualidade e origem nos mercados alimentares. Porto Alegre: UFRGS, 2013. p. 201-226.

CERDAN, C. Indicações Geográficas e estratégias de desenvolvimento territorial. In: NIEDERLE, P. A. (Org.). *Indicações Geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares*. Porto Alegre: UFRGS, 2013. pp. 125-150.

_____. Valorização dos produtos de origem e do patrimônio dos territórios rurais no sul do Brasil: Contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável. *Política & sociedade*, n. 14, p. 277-299, 2009.

CRUZ, F. T. e MENASCHE, R. Tradition and diversity jeopardised by food safety regulations? The Serrano Cheese case, Campos de Cima da Serra region, Brazil. *Food Policy*, v. 45, 2014.

EYMARD-DUVERNAY, F. L'économie des conventions entre économie et sociologie. In: STEINER, P. e VATIN, F. (Org.) *Traité de sociologie économique*. Paris: Quadrige-PUF, 2009. p. 131-164.

FOUILLEUX, È. Acteurs et concurrences dans la fabrication des référentiels internationaux. Le FAO et les normes de politique agricole. In: SCHEMEIL, Y. e EBERWEIN, W-D. (Dir.). *Normer le monde*. Paris: L'Harmattan, 2009. p. 153-175.

_____. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.

_____. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000.

FROEHLICH, J. M. Indicações Geográficas e desenvolvimento territorial? As percepções das organizações representativas da agricultura familiar na Espanha. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 20, p. 485-508, 2012.

GOODMAN, D. The quality 'turn' and alternative food practices: reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, v. 19, n. 1, p. 1-7, 2003.

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

_____. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

HASSENTEUFEL, P. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2008.

JACK, S. L. The role, use and activation of strong and weak network ties: a qualitative analysis. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 6, p. 1233-1259, 2005.

- JOBERT, B. e MULLER, P. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.
- JOSLING, T. The war on terroir: geographical indications as a transatlantic trade conflict. *Journal of Agricultural Economics*, v. 57, n. 3, p. 337-363, 2006.
- LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2009.
- LE GALÈS, P. Gouvernance. In: BOUSSAGUET, L. et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po, 2009.
- LOCATELLI, L. *Indicações geográficas: a proteção jurídica sob a perspectiva do desenvolvimento econômico*. Curitiba: Juruá, 2007.
- MARIE-VIVIEN, D. *Le droit des indications géographiques en l'Inde: un pays de l'ancien monde face aux droits français, communautaire et international*. Thèse (Doctorat en Droit et Sciences Sociales). Paris: EHESS, 2010.
- MARSH, D. e RHODES, R. A. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MASCARENHAS, G. e WILKINSON, J. Indicações geográficas em países em desenvolvimento. Potencialidades e desafios. *Revista de Política Agrícola*, v. 23, p. 103-115, 2014.
- MASSARDIER, G. *Politiques et actions publiques*. 2. ed. Paris: Armand Colins, 2008.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: Puf, 2004.
- _____. e SUREL, Y. *A análise de políticas públicas*. 2. ed. Pelotas: Educat, 2004.
- NIEDERLE, P. A. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011.
- _____. (Org.). *Indicações geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares*. Vol. 1. Porto Alegre: UFRGS, 2013. 296p.
- _____. A institucionalização de um mercado para produtos com indicações geográficas no Brasil: uma abordagem sociológica. In: VIEIRA, A. C. P. e BRUCH, K. L. (Orgs.). *Indicação geográfica, signos coletivos e desenvolvimento*. São Paulo: IBPI, 2015.
- _____. e GELAIN, L. Geographical indications in Brazil and food markets quality conventions. *Journal of Rural Social Science*, v. 28, n. 1, p. 26-53, 2013.
- _____. e GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Política & Sociedade*, v. 12, p. 97-136, 2013.
- _____. e VITROLLES, D. Indicações geográficas e qualificação no setor vitivinícola brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 18, p. 5-55, 2010.
- PIERSON, P. Public policies as institutions. In: Yale Conference on Crafting and Operating Institutions. *Anais...* New Haven: Yale University, 2003.
- SACCO DOS ANJOS, F., AGUILAR CRIADO, E. e CALDAS, N. V. Indicações geográficas e desenvolvimento territorial: um diálogo entre a realidade europeia e brasileira. *Dados*, v. 56, n. 1, p. 207-236, 2013.
- SEBRAE. *Catálogo de Indicações Geográficas Brasileiras*. Brasília: Sebrae, 2014.
- SGARBI, J. e MENASCHE, R. Valorização de produtos alimentares. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, v. 12, p. 11-30, 2015.
- SYLVANDER, B. et al. Qualité, origine et globalisation: justification générales et contextes nationaux, le cas des Indications Géographiques. *Canadian Journal of Regional Science*, n. 29, v. 1, p. 43-54, 2006.
- THÉVENOT, L. Certifying the world: Power infrastructures and practices in economies of conventional forms. In: ASPERS, P. e DODD, N. *Re-Imagining Economic Sociology*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 195-223.
- THIEDIG, F. e SYLVANDER, B. Welcome to the club? An economical approach to geographical indications in the European Union. *Agrarwirtschaft*, n. 49, v. 12, 2000.
- TONIETTO, J. Experiências de desenvolvimento de indicações geográficas: vinhos da Indicação de Procedência Vale dos Vinhedos. In: LAGES, V., LAGARES, L. e BRAGA, C. (Orgs.). *Valorização de produtos com diferencial de qualidade e identidade*. Brasília: Sebrae, 2005. p. 146-162.
- VANDECANDELAERE, E. et al. *Linking people, places and products*. Rome: FAO/SINER-GI, 2009.
- VIEIRA, A. C. P. e BRUCH, K. L. (Orgs.). *Indicação geográfica, signos coletivos e desenvolvimento*. São Paulo: IBPI, 2015.
- WILKINSON, J. e CERDAN, C. A Brazilian Perspective on Geographical Indications. In: TORRE, A. e TRAVERSAC, J-B. *Territorial Governance: local development, rural areas and agrofood systems*. Heidelberg, GE: Verlag, 2011. p. 143-158.
- _____, NIEDERLE, P. A. e MASCARENHAS, G. C. C. (Orgs.). *O sabor da origem*. Porto Alegre: Escritos, 2016.
- _____, NIEDERLE, P. A. e DORIGON, C. Geographical Indications and "Origin" Products in Brazil – The Interplay of Institutions and Networks. *World Development*, 2015. (in press).