

**DESENVOLVIMENTO, INSTITUIÇÕES E MERCADOS AGROALIMENTARES: OS
USOS DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS***Paulo A. Niederle¹***RESUMO**

O papel das instituições e da mudança institucional para o desenvolvimento tem recebido atenção renovada de inúmeras vertentes teóricas e em diversos campos de investigação. Nos estudos sobre mercados agroalimentares, a chamada “virada para a qualidade” colocou em evidência a importância de novos mecanismos de diferenciação, dentre os quais as Indicações Geográficas (IG). Trata-se de um direito de propriedade intelectual que reconhece um bem a partir do seu vínculo específico com um território, que lhe confere identidade e distinção. Mais do que reconhecer uma qualidade associada à origem geográfica, a criação de uma IG envolve um amplo processo de mudança institucional, o que decorre da criação de normas e padrões que passam a orientar os processos de produção e comercialização. As implicações desse processo de “institucionalização” são diversas, de modo que o uso das IGs é recorrentemente analisado a partir de indicadores como a agregação de valor aos bens, a melhoria da performance técnica dos processos produtivos e a conservação do patrimônio natural e cultural. Mas, na realidade, esses efeitos não são automáticos. Eles dependem do tipo de arranjo institucional especificamente criado em cada território. A partir de uma abordagem sociológica das mudanças institucionais, este artigo analisa a relação controversa existente entre a construção de uma IG e os efeitos que são produzidos nos territórios.

Palavras-chave: Mercados agroalimentares. Indicações Geográficas. Desenvolvimento. Instituições.

**DEVELOPMENT INSTITUTIONS AND AGRO-FOOD MARKETS: USES DAS
GEOGRAPHICAL INDICATIONS****ABSTRACT**

The role of institutions and institutional change for development has received new attention in a variety of theoretical perspectives and in different fields of research. In agro-food markets studies, the so-called "quality turn" has demonstrated the importance of new mechanisms of differentiation, among which the Geographical Indications (GI). It is an intellectual property right that recognizes a good with relation to the specific territorial origin, which gives it identity and distinction. However, more than recognize a quality associated to geographical origin, creating a GI involves a process of institutional change, which is associated with the production of norms and standards that are used to reorganize the production and commercialization. The implications of this "institutionalization" process are very different, so the use of GIs is recurrently analyzed from indicators such as added value, technical performance of production processes and conservation of natural and cultural patrimony. In reality, these effects are not automatic. They depend on the type of institutional frame

¹Doutor em Ciências Sociais. Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: pauloniederle@gmail.com

specifically designed for each territory. From a sociological approach to institutional change, this paper examines the controversial relationship between the construction of a GI and the effects that are produced in the territories.

Keywords: Agro-food markets. Geographical indications. Development. Institutions.

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, a discussão sobre os determinantes do desenvolvimento recebeu atenção renovada em decorrência da profusão de “abordagens institucionalistas” que acentuam o papel de normas, regras e valores na organização das estruturas sociais. Diferentemente das visões mais convencionais do pensamento econômico, as quais centram a atenção em fatores como capital, custos e taxa de lucro; níveis de demanda, renda e salário; inovações tecnológicas, informação e conhecimento, o principal mérito dessas abordagens é adicionar uma variável relativa às “instituições” como fator relevante da organização das empresas, dos mercados e dos Estados (Hodgson, 1988; Stiglitz, 1989; North, 1990). Obviamente, essa “virada” institucionalista não significa que as instituições se tornaram o único fator relevante, mas o reconhecimento de que elas configuram elementos indispensáveis à análise na medida em que moldam as condições de governança e as trajetórias de inovação e progresso tecnológico (EVANS, 2003; NELSON; WINTER, 2005).

Nos estudos que focalizam a contribuição dos mercados agroalimentares ao processo de desenvolvimento, dentre as instituições que têm recebido maior atenção estão os direitos de propriedade intelectual e, dentre eles, as Indicações Geográficas (IGs). Em grande medida, isso decorre da rápida profusão desse instrumento em contextos com sistemas jurídicos diferentes daqueles para os quais eles foram originalmente projetados (basicamente nos países europeus com direito de tradição romana). A rápida incorporação das IGs nos países “em desenvolvimento” reposicionou o tema na agenda das negociações de comércio internacional. Assim, na última década, a regulamentação das IGs tornou-se um dos temas mais proeminentes nas discussões referentes à organização do sistema agroalimentar, notadamente em virtude das implicações relativas ao acesso a mercados.

As IGs constituem uma das expressões mais eloqüentes de uma economia de qualidades no setor agroalimentar, ou seja, de uma nova configuração institucional que tem desafiado as ciências sociais a produzir novas ferramentas analíticas para compreender o funcionamento dos mercados e o comportamento dos atores econômicos (ALLAIRE, 2004; WILKINSON, 1997). Contraopondo-se aos processos de homogeneização da produção e do consumo, as IGs procuram valorizar a diversidade e a singularidade de produtos enraizados em territórios específicos, ressaltando os bens imateriais a eles associados (saber-fazer, tradição, costumes, práticas de produção). Não obstante, processos de apropriação desse mecanismo pelos atores líderes das cadeias de valor também revelam que o mesmo pode ser readequado a propósitos os mais distintos: proteção comercial de determinados mercados, formação de oligopólios territorializados; obtenção de lucros monopolísticos; elevação dos padrões de qualidade e exclusão de empresas menos competitivas. Trata-se, na realidade, de um instrumento genérico que faz sentido para diferentes contextos e atores sociais, inclusive para aqueles que se encontram fora do território.

No caso do sistema agroalimentar, por muito tempo as IGs foram associadas a um modelo de agricultura assentado na valorização de *terroirs* distintivos, na institucionalização da raridade e em métodos tradicionais de produção. Foi isso que originou e sustentou a reputação de regiões mundialmente conhecidas como Champagne, Cognac, Parma, Rioja, Roquefort, entre outras que se destacaram nos chamados “mercados de singularidades” (KARPIC, 2009). No entanto, a entrada em cena de novos atores e regulamentações começou a transfigurar a vida dos territórios e o próprio papel das IGs. Assim, a adaptação a novos contextos revelou como este mecanismo passou a ser moldado a finalidades diversas. Por um lado, ele incita a valorização dos territórios e de suas identidades e, em alguns casos, pode estabelecer barreiras a inovações que colocam em risco a tipicidade e originalidade dos produtos. Por outro, ele é transformado em um catalisador de inovações técnicas e organizacionais consideradas necessárias para os produtores reagirem à perda de competitividade nos mercados. Dentro de um contexto de hibridização de estratégias competitivas nos mercados alimentares, as IGs passaram a conciliar modelos outrora antagônicos.

Neste novo contexto, as IGs não são mais percebidas como um instrumento de protecionismo utilizado pelos países “desenvolvidos” para salvaguardar seus mercados da invasão por países com vantagens comparativas no comércio internacional de produtos agroalimentares. Crescentemente incorporadas aos sistemas jurídicos destes mesmos países, a readequação desse instrumento de propriedade revela uma metamorfose substancial: mais do que reconhecer e proteger o saber-fazer associado a formas tradicionais de agricultura, as IGs estão construindo conhecimentos, redefinindo práticas produtivas e dinamizando a emergência de inovações. Se, na sua origem, elas foram imaginadas como mecanismos para coibir fraudes e adulterações, notadamente no que concerne ao uso indevido de falsa procedência, atualmente também incorporam objetivos mais amplos que incluem desde a diferenciação qualitativa dos produtos com vistas a gerar uma “renda territorial”, até a normatização dos procedimentos de produção e comercialização e, a partir disso, novas exigências de produtividade e desempenho tecnológico, passando ainda pela criação de mecanismos de certificação e reconhecimento que buscam reduzir assimetrias entre produtores e consumidores.

Neste capítulo propomos uma discussão introdutória acerca da construção de um quadro conceitual que nos permita observar as intrincadas conexões entre IGs e desenvolvimento. Trata-se de um exercício de caráter analítico que visa estabelecer algumas chaves de leitura a partir das quais se podem pensar as associações múltiplas, e por vezes contraditórias, que esse instrumento de propriedade intelectual estabelece com uma série de fatores geralmente referidos como determinantes do desenvolvimento. Embora a causalidade ontológica não seja linear e unidirecional (haja vista que as instituições também são construídas em decorrência de mudanças tecnológicas e organizacionais), à critério analítico o capítulo parte de uma prerrogativa que toma as IGs como um arranjo institucional que orienta os atores sociais. No processo de construção da IG esses atores reestruturam as trajetórias tecnológicas (rotinas sociotécnicas, conhecimento e mecanismos de aprendizagem, formas de produção, especificação dos produtos) e os mecanismos de governança (coordenação e cooperação, organização da cadeia produtiva, formas de participação e mecanismos de decisão, políticas públicas). A partir disso definem-se os múltiplos efeitos das IGs às trajetórias de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

INSTITUIÇÕES, MERCADOS E DESENVOLVIMENTO

Considerar a criação de uma IG como um processo de inovação institucional importante para o desenvolvimento implica, antes de tudo, situar o lugar das “instituições” como fatores determinantes desses processos. Ainda que esse tipo de inovação seja recorrentemente referido na literatura especializada, nada mais ilusório do que imaginar uma ampla convergência em torno da importância das instituições ou sobre o próprio significado deste conceito.

Apesar da crescente influência institucionalista, no campo econômico o debate sobre desenvolvimento mantém-se fortemente atrelada às teorias de equilíbrio geral, cujo vigor procede da capacidade de predição aferida pelas modelizações do comportamento dos agentes econômicos, ainda que a partir de pressupostos de um mundo ideal e irreal: indivíduos exclusivamente interessados em maximizar suas preferências; fatores de produção completamente substituíveis; bens homogêneos e totalmente intercambiáveis; informações igualmente distribuídas entre os agentes; concorrência perfeita e ausência de poder de mercado. A resiliência desse modelo deve-se a uma série de refinamentos teóricos que emergiram como resposta às inúmeras críticas endereçadas ao funcionamento sistemático da máquina marginalista concebida por Walras (1954 [1874]). Assim, a moderna teoria econômica ampliou seus modelos de modo a incluir questões relacionadas à incerteza, estabilidade e eficiência.

Uma das faces mais refinadas da nova síntese neoclássica pode ser encontrada na moderna teoria dos jogos, a qual, na realidade, substitui o modelo walrassiano centrado na existência de um único ponto de equilíbrio por uma compreensão que postula a existência de diferentes situações de equilíbrio decorrentes das interdependências criadas pelos agentes econômicos que se engajam nas transações – jamais sendo considerada a possibilidade de deserção (POTTS, 2000). Assim, a teoria dos jogos reconhece a existência de múltiplas (mas finitas) respostas a um mesmo problema, sem romper, contudo, com o pressuposto básico de que, qualquer que seja a resposta, ela estará em consonância com o comportamento racional de um agente econômico em busca do autointeresse, e na expectativa que o mesmo possui de que os demais agirão exatamente do mesmo modo (HODGSON, 2007).

Esta síntese tem levado alguns dos seus formuladores a incorporar as regras e as normas no modelo econômico (assim como tecnologias e progresso técnico), as quais restavam completamente ausentes na teoria de equilíbrio geral (DUTTA, 2000). No entanto, as instituições geralmente aparecem de modo *ex-post* como resultado do jogo, isto é, das decisões racionais tomadas pelos agentes. As instituições são concebidas como o resultado das interações processadas no nível micro, como consequência das ações de indivíduos que “chegam para jogar” equipados com uma lista completa e transparente de preferências, as quais são passíveis de codificação em modelos fechados de algoritmos que permitiriam explicar o comportamento não apenas do indivíduo isolado, mas, com base nele, de toda sociedade (HODGSON, 2009).

Esse tipo de individualismo metodológico extremo não permite compreender a preexistência de arranjos institucionais formatando as preferências dos indivíduos. Não há nessa formulação nenhuma explicação para o modo como as preferências são formadas. Como argumenta Field (1984), a teoria dos jogos pode até ser capaz de criar modelos para

preluciar as ações que serão seguidas por um jogador de xadrez em face de um oponente que, supostamente, possui a mesma estrutura cognitiva de raciocínio; no entanto, ao desconsiderar a preexistência de instituições de definem o comportamento dos jogadores, ela nunca poderá explicar porque o cavalo move-se em um padrão L pelo tabuleiro ou o bispo diagonalmente. Não há espaço para interpretar como o sistema de regras contribui à dinâmica do jogo. As instituições são necessariamente exógenas ao modelo de equilíbrio presente na economia neoclássica e em suas derivações contemporâneas.

Deste modo, apesar dos sofisticados e atraentes modelos para prever o comportamento dos agentes econômicos frente a situações idealizadas, não há nesta teoria uma explicação para o comportamento do ator social real, assim como inexistente uma explicação para o surgimento e a estrutura dos mercados. É isso que permite e obriga a teoria neoclássica a falar de um mercado único concebido idealmente. Tudo o que destoia dessa configuração, passa a ser compreendido como decorrência de “falhas” induzidas por problemas que distorcem o equilíbrio e, portanto, que precisam ser sanados. Como alude Chang (2004), a expressão “falha de mercado” designa uma situação em que o mercado não funciona como se espera que funcione o mercado ideal perfeitamente competitivo.

O reconhecimento dessas falhas abre novas possibilidades para a economia política analisar o papel das instituições nos processos de desenvolvimento. Contudo, o reconhecimento desse tipo de falha foi utilizado de distintas formas por diferentes espectros do debate político. Críticos do liberalismo vislumbraram a possibilidade de legitimar a intervenção do estado em face da impossibilidade de ação do mercado em áreas específicas, e acabaram por reproduzir essa concepção sem perceber o equívoco fundamental que ela carrega consigo. Por sua vez, os teóricos do neoliberalismo trataram logo de sustentar que as falhas do mercado são menos importantes que as “falhas de governo”, em particular a burocracia, a ineficiência e o risco potencial de uso indevido da *res publica*. Neste caso, constituiu-se novamente o discurso legitimador do “estado mínimo” sob um pressuposto paradoxal segundo o qual “a melhor resposta ao mau governo é menos governo” (EVANS, 2003, p. 29).

Embora alguns autores tenham sugerido que a própria existência de falhas de mercado seria uma decorrência da presença de instituições que criam obstáculos ao “correto” funcionamento das transações (em especial, o próprio Estado), a abordagem que ganhou maior evidência nos últimos anos – passando a constituir a nova ortodoxia, pelo menos no âmbito de organizações internacionais como a Organização Mundial do Comércio –, foi aquela que trouxe à tona o papel das instituições para corrigir as falhas de mercado, permitindo que os agentes econômicos reduzam os custos de transação e melhorem a eficácia dos mecanismos de governança. É nesse ínterim que somos introduzidos ao programa de pesquisa da Nova Economia Institucional (NEI) fundada por Oliver Williamson (1985).

Williamson (1985) propõe um modelo econômico que analisa a firma como uma organização sujeita a normas e regras que condicionam sua estrutura e as trocas econômicas. Até então considerada de modo unitário, similarmente a uma função de produção, a firma passa a ser vista como lócus de análises que buscam definir quais são as “boas instituições” que contribuem à resolução de diferentes problemas de coordenação. Aqui as instituições são incorporadas como “soluções eficientes” para resolver o problema da cooperação entre os agentes, ou, antes disso, para reduzir as falhas de mercado. Mais próxima da tradição utilitarista iniciada por Menger e Walras do que do institucionalismo americano de Veblen e

Commons, a proposta de Williamson ainda adota uma definição que concebe as instituições como o resultado das decisões racionais dos agentes individuais. Mantêm-se como ponto de partida os indivíduos e suas funções de preferência para, a partir deles, explicar a emergência das instituições, as quais se formam como soluções eficientes para reduzir os custos de transação.

Embora reconheça os limites da competência cognitiva dos agentes (a racionalidade limitada), a NEI tem dificuldades para romper com os pressupostos comportamentais que identificam o indivíduo da teoria utilitarista: o interesse egoísta continua sendo a única motivação relevante. Na realidade, Williamson (1985) ainda acrescenta o oportunismo como um componente da “natureza humana”. Segundo o autor, o oportunismo estaria associado à possibilidade de manipulação das assimetrias de informação existentes no mercado, o que exigiria a introdução de mecanismos de salvaguarda capazes de desencorajar os agentes a tirar proveito da situação. Para permitir o bom fluxo das transações econômicas frente a uma crescente propensão ao oportunismo, seriam necessários arranjos institucionais cada vez mais complexos. Contratos, sistemas de integração vertical e mecanismos de certificação aparecem como as principais soluções para reduzir os riscos que permeiam às trocas econômicas. Indicações geográficas são fundamentalmente pensadas, portanto, como mecanismo para coibir fraudes e adulterações decorrentes do risco do oportunismo (FORAY, 1995; ZYLBERSZTAJN, 1995).

Outro autor expoente dessa vertente teórica, Douglas North (1991) introduziu uma diferenciação entre *instituições* e *organizações* que originou interpretações confusas sobre a própria natureza institucional das organizações. Com um foco nas mudanças macroestruturais dos sistemas econômicos e políticos, North não se interessou pela análise da estrutura interna das organizações tal qual Williamson. Estas são tratadas de modo relativamente unitário, cada uma representando um agente econômico singular (o que ignora o potencial conflito interno às organizações). Como nota Hodgson (2006), essa distinção produziu uma assimetria inexistente entre organizações e instituições. Segundo o autor, a natureza cada vez mais fragmentada e policêntrica das organizações revela que elas somente podem existir se forem concebidas como “uma forma especial de instituição” (p. 8). Em outras palavras, uma organização existe na medida em que possui capacidade de definir e estabilizar responsabilidades, condutas e hierarquias entre seus membros, para o que se torna imprescindível à constituição de um “sistema de regras”. Cada vez mais, as organizações constituem estruturas ou redes que não podem existir sem um arranjo normativo que lhes ofereça estabilidade (FLIGSTEIN, 2001).

Ao mesmo tempo, North (1991) construiu uma análise que acentua o papel das instituições unicamente em termos da criação de constrangimentos à ação individual. Isto é particularmente manifesto na definição esboçada pelo autor: “Instituições são as regras do jogo na sociedade ou, mais especificamente, são os constrangimentos humanamente inventados que formatam a interação humana” (NORTH, 1990, p. 3). Assim como a ideia de instituições como soluções eficientes para resolver determinados problemas do mercado, o foco quase exclusivo nos constrangimentos à ação oportunista foi duramente criticado por autores como Granovetter (2005), o qual prefere acentuar o papel potencializador que as instituições possuem na vida social. O mesmo pode ser dito em relação a outro conjunto de abordagens institucionalistas que, mesmo reconhecendo os avanços da teoria organizacional da firma, assim como a existência de racionalidade limitada (SIMON, 1980), propõem uma ruptura mais significativa com os pressupostos do modelo neoclássico.

A partir de uma estreita vinculação com o “velho” institucionalismo alemão e americano, constituiu-se um conjunto de abordagens heterodoxas que podem ser genericamente nomeadas de neoinstitucionalismo. Segundo Chang (2004), existe ao menos quatro novos pressupostos introduzidos pelo neoinstitucionalismo. Primeiro, uma concepção de que todos os mercados apóiam-se e são formados por instituições, as quais definem quem tem direito de participar das trocas e obter lucros. Segundo, o reconhecimento de que são essas instituições que definem os objetos que podem ser trocados e, deste modo, o que é passível de ser apropriado pelos agentes econômicos. Terceiro, mesmo definidos os participantes dos mercados e o que eles podem transacionar, ainda são necessárias instituições que determinem os direitos e obrigações de cada participante do mercado. Finalmente, são imprescindíveis normas que regulamentem o próprio processo de troca.

Segundo Hodgson (2006, p. 2), nessa perspectiva as instituições podem ser definidas como “sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalecentes que estruturam as interações sociais”, incluindo normas de comportamento, convenções sociais e dispositivos legais. Aqui as regras não são o resultado de uma “regularidade comportamental” que deriva de um saber compartilhado: um reflexo de cada indivíduo ao que ele espera ser o comportamento dos demais, baseado na suposição de seu próprio comportamento. Face ao individualismo metodológico da teoria neoclássica, o neoinstitucionalismo acrescenta um caráter pragmático e interpretativo, definindo a construção das regras a partir de um contexto de interação social e comunicação. A formação de uma regra somente é possível a partir da constituição de um quadro normativo cuja mobilização pressupõe engajamento moral. Trata-se de uma visão compartilhada do mundo que orienta os atores no desenvolvimento de suas práticas. É um esquema de interpretação construído na interação, mas que se apresenta aos atores de forma objetivada e implícita, como um preceito de ordem moral que se impõe aos indivíduos sem que eles questionem a possibilidade de comportamentos alternativos.

O sistema de regras prescreve uma forma de ação a ser adotada sem precisar, para isso, constituir necessariamente um regulamento formal, mesmo que, às vezes, possa institucionalizar-se no formato de uma lei. Contudo, a mera codificação de uma regra em uma legislação nem sempre é suficiente para moldar o comportamento social. Os indivíduos podem ignorar ou transgredir uma lei sem capacidade de “*enforcement*” (NORTH, 1994). A rigor, se os indivíduos seguem-na, muitas vezes não é em virtude da ameaça explícita de sanção, mas da possibilidade de desaprovação social de um comportamento anacrônico, cujos efeitos podem ser mais sentidos que aquele decorrente da coerção por instrumentos jurídicos (BATIFOULIER, 2001).

Nos termos em que opera o debate, as IGs podem ser caracterizadas como instituições que: (a) são conformadas por um sistema de regras formais (regulamento de uso, leis, instruções normativas) e informais (hábitos, rotinas, condutas) negociado entre diferentes atores e que, uma vez estabilizado, condiciona a ação dos mesmos (variedades, raças e práticas de produção autorizadas); (b) tanto constroem quanto potencializam a ação desses atores, criando empecilhos para a inovação, mas também catalisando inovações organizacionais e técnicas que, de outro modo, dificilmente seriam criadas (um Conselho Regulador; um método de produção); (c) atuam como mecanismos de identificação dos produtos (selo) que reduzem as assimetrias de informação existentes entre produtores e consumidores; (d) constituem o resultado do engajamento moral dos atores envolvidos, os quais definem regras com base em acordos que se sustentam em valores compartilhados (a defesa de uma tradição, a legitimidade técnica de um método de produção); (e) são

respeitadas, sobretudo, em virtude da coerção social que desaprova comportamentos oportunistas (sobretudo no Brasil onde ainda não existem sanções formais juridicamente definidas ao uso indevido).

INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS, DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E MERCADOS ALIMENTARES

Teorias recentes também têm destacado o papel das *ideias* como fator determinante do desenvolvimento nas sociedades do conhecimento. Nessa perspectiva, para além do capital ou do trabalho, são novas ideias capazes de produzir combinações inovadoras de recursos que fundamentam o sucesso das economias avançadas. Mas, na medida em que o desenvolvimento seja centrado em ideias, as instituições – especialmente aquelas relacionadas à propriedade intelectual – deslocam-se para o centro do debate, haja vista que os arranjos institucionais modelam os incentivos para desenvolver ideias. Como afirma Evans (2003, p. 21), “a teoria do desenvolvimento começou a se desviar do ‘fundamentalismo do capital’ há quase 50 anos, primeiramente enfatizando ‘tecnologia’ e, posteriormente, o papel de ideias que de forma mais geral e final enfocam as ‘instituições’”.

Ainda segundo Evans (2003), diferentemente do capital, geralmente as ideias são tratadas como bens “não rivais” que podem ser empregados simultaneamente por diversos agentes (propriedade coletiva) e com rendimentos crescentes. Na prática, porém, seus “rendimentos” podem ser transformados em propriedade, controlados por poucos atores ou até monopolizados². É por isso que as disputas relativas à propriedade intelectual (incluindo o uso das IGs) sobem para o topo da agenda do debate sobre desenvolvimento e, junto com elas, as negociações de comércio internacional. Dentre as “boas instituições” promovidas pelas organizações internacionais e pelos países avançados como soluções para os problemas dos “países pobres”, os direitos relativos à propriedade intelectual aparecem com particular importância porque definem um sistema de regras que orienta o funcionamento dos mercados globais: quem participa? O que pode ser transacionado? Como as trocas devem ocorrer? No caso das IGs: quais produtores podem utilizar o selo? Para qual produto ou serviço? Como a cadeia produtiva se organiza?

As implicações da globalização da propriedade intelectual são as mais diversas e envolvem inclusive um processo de padronização que tem produzido uma “monocultura institucional em escala global” (EVANS, 2003). Os mesmos quadros regulamentares são difundidos e aplicados a diferentes contextos sociais, o que geralmente incorre em resultados pouco expressivos do ponto de vista do desenvolvimento. Raramente considera-se em que medida a introdução de instituições “avançadas” em países que não possuem uma estrutura sociopolítica “adequada” para recebê-las pode implicar em maiores disparidades sociais e econômicas (CHANG, 2004). Neste sentido, as IGs constituem um exemplo paradigmático para analisar o modo como esse processo vem ocorrendo nos mercados agroalimentares. Há uma discussão em curso e absolutamente indefinida sobre “o modelo brasileiro” de reconhecimento pela origem. Até que ponto ele pode ser a expressão de uma lógica global ou

²As convergências entre essa perspectiva e aquela construída por “economistas evolucionários” são marcantes, sobretudo quando estes destacam o papel do conhecimento e dos processos de aprendizagem na geração e reprodução dos paradigmas tecnológicos (NELSON; WINTER, 2005).

deve fundamentar-se sobre as especificidades locais e nacionais? Por detrás dessa questão está uma intrincada discussão sobre acesso a mercados, proteção do patrimônio e trajetórias de desenvolvimento, a qual possui efeitos diversos para os territórios sob o signo de uma IG.

Mas o que seria a lógica global das IGs? O debate acerca da proteção conferida pelas IGs remonta ao século XIX quando a Convenção de Paris (1883) instituiu uma primeira normatização com vistas a coibir o uso da falsa procedência. Com efeito, as IGs nascem como um direito de repressão ao uso indevido do nome, prática que se tornou recorrente no final do século XIX quando, em vista da queda de produção dos vinhedos europeus mais tradicionais decorrente do ataque de filoxera, comerciantes passaram a importar vinhos de outras regiões e a comercializá-lo com a indicação nominativa das regiões mais renomadas (BRUCH, 2008; THÈVENOT-MOTTED, 2006).

Desde então, várias revisões e novos acordos internacionais foram formulados, dentre os quais o acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) se tornou o mais amplo e reconhecido. Redigido junto a uma série de acordos que originou a OMC, o TRIPS abarca 146 países signatários, os quais respondem por mais de 95% do comércio internacional. No âmbito deste acordo, as IGs são definidas como “indicações que identificam um produto como originário do território de um membro, ou região ou localidade deste território, quando determinada qualidade, reputação ou outra característica do produto seja essencialmente atribuída à sua origem geográfica”. A definição adotada é minimalista e não determina, por exemplo, como a indicação deve ser expressa, sua superioridade ou não em relação a marcas comerciais já estabelecidas e os meios legais de proteção que previnam o uso falso ou enganoso (BRUCH, 2008). Diante disso, muitos países implantaram sistemas próprios de proteção, com diferentes graus de harmonização à legislação internacional (no Brasil isso ocorreu com a Lei de Propriedade Industrial n. 9.279/2006).

Os vinhos são os principais signatários deste tipo de proteção. Na União Européia (UE), dentre cerca de cinco mil IGs reconhecidas, 85% concernem a vinhos e outras bebidas espirituosas (rum, aguardente, licor, whisky, brandy etc.). Este foi um dos motivos que historicamente levaram os países europeus a pressionar pela aprovação de uma proteção adicional para estes produtos nas discussões referentes ao comércio internacional. Aprovada na Reunião Ministerial de Marrakesh em 1994, essa proteção determina que, além de ser impedida a utilização do nome indevido do lugar se o produto não for originário do mesmo, também é vetado o uso de denominações traduzidas e acompanhadas por expressões como *classe, tipo, estilo, imitação* e similares. Esta distinção foi motivo de conflitos acirrados. Alguns países argumentaram que esta proteção adicional representava uma “discriminação inaceitável” contra os demais produtos (DIAS, 2005).

Outra questão particularmente importante nas negociações internacionais é o conflito estabelecido entre IGs e marcas, o qual revela as diferenças entre conceitos legais formulados pelos países baseados nas suas diversidades jurídicas, históricas e condições econômicas. De modo geral, os países de tradição anglo-saxã, com princípios jurídicos mais fortemente centrados no indivíduo, têm dificuldades em reconhecer a legitimidade das IGs uma vez que se trata de uma propriedade coletiva. De outro modo, países como França, Itália e Espanha (tradição latina) concedem inclusive certo grau de superioridade às IGs *vis-à-vis* as marcas comerciais, o que tem sido motivo de recorrentes desentendimentos nas negociações internacionais com países onde os nomes geográficos são protegidos através do próprio sistema de *trademarks*, como EUA e China.

Frente aos conflitos estabelecidos, muitos países reagem a este tipo de regulamentação, afirmando que o uso das IGs tornou-se uma forma de protecionismo que vai de encontro às tentativas de liberalização do comércio internacional. Neste caso, as IGs são percebidas como estratégias de proteção da Europa, mais do que como estratégias de desenvolvimento aplicáveis em diferentes contextos mundiais. Assim, diante do bloqueio institucional criado, o que se constata atualmente é a proliferação de acordos bilaterais, principalmente por iniciativa da UE que busca ampliar a proteção para além da base prevista pelo TRIPS.

Em 1994, o bloco europeu firmou um acordo com a Austrália para a regulamentação da comercialização de vinhos e o reconhecimento mútuo das IGs. Hoje, a Austrália conta com 64 regiões delimitadas reconhecidas legalmente como IGs para vinhos (AWBC, 2010). Em 1999, acordo similar foi feito com a África do Sul e, dois anos antes, com o México. Neste caso, o acordo tornou-se exemplificador de uma dinâmica desigual de desenvolvimento deste mecanismo entre a Europa e o restante do mundo, posto que 206 nomes europeus passaram a ser protegidos no México, enquanto apenas dois nomes mexicanos ganharam a mesma proteção no mercado europeu. Nos termos de Chang (2001) pode-se afirmar que isso define uma alteração apenas no conteúdo dos “tratados desiguais”: se antigamente eles concerniam basicamente a questões de natureza comercial e tarifária, atualmente eles também estão mais diretamente relacionados ao controle institucional exercido sob o discurso da “boa governança global” amplamente presente nas negociações da OMC.

Desde então, é compreensível que diversos países estejam promovendo o reconhecimento em ritmo acelerado de novas IGs, sob fortes críticas referentes à solidez dos projetos e ao risco de vulgarização deste instrumento. Entre 2003 e 2010, a Índia registrou 146 indicações geográficas, sendo a maioria referente a produtos artesanais, plantas medicinais e frutas (ÍNDIA, 2010). No caso da China, em 2007 o país firmou acordo com a UE referente a um conjunto restrito de produtos agroalimentares. Ao todo, foram definidas dez IGs de cada lado, nenhuma concernente a vinhos. Em setembro de 2010, a UE propôs um novo diálogo com a China para incluir vinhos e outros produtos no acordo, o que abriu uma nova rodada de negociações. Note-se que, em 2009, a China já contava com 857 IGs, 6.031 empresas e organizações autorizadas a utilizá-las e uma variedade de produtos que envolvem artesanato, ervas medicinais, condimentos e cereais (IPR2, 2009).

Em relação aos países do Mercosul, desde 1995 negocia-se um acordo similar com a UE. As tratativas estão engessadas em virtude das prioridades assimétricas entre os blocos. De modo geral, os países do Mercosul evitam os termos sugeridos pelos países europeus no que se refere ao tema das IGs. Mas existem posições contraditórias entre os países sul-americanos e, às vezes, dentro do mesmo país – vide o caso do Brasil, representado por dois ministérios referentes à agricultura nas reuniões da OMC. Por um lado, estes países buscam desenvolver sistemas de IGs, reconhecendo a importância deste mecanismo para o comércio internacional. Por outro, há quem trate a questão como uma espécie de “moeda de troca” na demanda para que a Europa remova barreiras de comércio e corte subsídios agrícolas, o que possibilitaria a países como Brasil e Argentina exercer suas vantagens comparativas no mercado internacional, notadamente no que tange ao setor do agronegócio. Por sua vez, os países europeus relutam em colocar sua agricultura sob ameaça das commodities do “novo mundo”. Neste sentido, o discurso sobre a “multifuncionalidade da agricultura” vem coadunado com a defesa não apenas da produção agrícola, mas das tradições, identidades e repertórios culturais que estão fortemente identificados com o meio rural (e, em tese, com as IGs).

Em síntese, o cenário atual pode ser resumido em três grandes linhas: (a) rápido desenvolvimento das IGs no mundo; (b) incorrendo em uma multiplicidade de quadros institucionais e sistemas jurídicos de proteção; (c) e na diversificação dos produtos protegidos, sobretudo nos chamados países “em desenvolvimento”. A diversidade de compreensões à respeito deste mecanismo faz com que acordos bilaterais pontuais, baseados em determinados tipos de produtos, ainda prevaleçam face à possibilidade de um reconhecimento mútuo dos sistemas nacionais, os quais, nos países em desenvolvimento, ainda estão em construção. Em virtude dos conflitos por hora estabelecidos, as negociações que poderiam levar a uma espécie de sistema multilateral de notificação e registro de IGs avançam lentamente. Em janeiro de 2011, um primeiro projeto de texto para a criação de um registro multilateral foi apresentado na OMC. No entanto, em vista dos desacordos ainda significativos entre os diferentes grupos de países, não há evidências de que o mesmo constituirá as bases de um entendimento comum que leve à criação de um sistema multilateral de registro.

INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS E DESENVOLVIMENTO

Ao analisar trajetórias históricas de desenvolvimento, Chang (2004) sugere que os países desenvolvidos, após utilizarem políticas industriais, comerciais e tecnológicas com um forte viés protecionista, para promover o desenvolvimento econômico durante o período de *catching-up* no século XIX, estariam agora, conscientemente ou não, “chutando a escada” para não permitir que os países em desenvolvimento possam fazer uso do mesmo tipo de artifício e ascender na geopolítica mundial. Isso se traduziria na recomendação de políticas que desregulam e abrem os mercados nacionais e internacionais, permitindo a livre circulação de capital especulativo, a criação de novos mercados consumidores, assim como a apropriação de recursos locais. Seria também esse o caso quando se analisam as negociações relativas aos direitos de propriedade intelectual e às IGs?

Em virtude da globalização das IGs, muitos autores começaram a questionar as implicações econômicas, políticas e socioculturais da regulamentação desse dispositivo. Dentre as interpretações mais recorrentes, algumas apontam para o papel das IGs como mecanismos de mercado que transmitem informações essenciais sobre o produto – geralmente pelo intermédio de um selo –, o que possibilita reduzir assimetrias entre produtores e consumidores. Outros autores preferem destacar as políticas de diferenciação como ferramentas indispensáveis das estratégias competitivas utilizadas pelos agentes econômicos para controlar os mercados a partir de novos arranjos institucionais. Finalmente, uma terceira perspectiva destaca a contribuição das IGs na construção de sistemas produtivos locais fundados na autenticidade, tipicidade e originalidade dos produtos. Neste caso, as IGs não são vistas apenas como um mecanismo para reduzir as possibilidades de fraude e oportunismo, ou simplesmente como um mecanismo de reprodução do poder de mercado, mas como um meio que facilita conexões entre diferentes atributos, relacionando processos, produtos, lugares e pessoas.

De modo genérico, as IGs podem ser concebidas como uma forma de distinção que enfatiza o enraizamento sociocultural do produto no território onde este é produzido. Ao valorizar ativos intangíveis que são de difícil transposição para outros territórios, elas são, inclusive, definidas como uma ferramenta de “desenvolvimento territorial”, estabelecendo-se

como um contraponto à dinâmica mais geral do sistema agroalimentar (ALLAIRE; SYLVANDER, 1997; DALLABRIDA, 2013; PECQUEUR, 2000; CERDAN, 2013). Não obstante, esta percepção genérica precisa ser reavaliada à luz da dinâmica particular de cada sistema territorialmente constituído. Pesquisas recentes revelam a enorme heterogeneidade desses sistemas em todo o mundo, os quais envolvem diferentes redes de atores, mecanismos de governança, formatos institucionais de mercados, políticas de suporte e, enfim, distintos impactos na dinâmica dos territórios (VANDECANDELAERE et al., 2009; SYLVANDER; ALLAIRE, 2006, WILKINSON; CERDAN, 2011; NIEDERLE, 2013).

O modo como as IGs vinculam-se à dinâmica dos territórios depende do formato específico que esse mecanismo assume após um amplo processo negociação acerca dos seus aspectos institucionais. As IGs constituem uma inovação construída em um contexto híbrido, no qual diferentes organizações interagem para constituir um novo regime sociotécnico, estabelecendo um sistema de regras que passa a orientar as ações coletivas e a construção de trajetórias técnicas. Em outras palavras, a construção de uma IG envolve um processo dinâmico de inovação, onde se negociam normas e padrões que, posteriormente, são estabilizados em um Regulamento de Uso responsável por especificar os aspectos relacionados à produção, monitoramento e controle. Este processo envolve basicamente a delimitação de uma área geográfica e a definição de normas de produção; a construção de trajetórias técnicas, rotinas e processo de aprendizagem coletiva; conjugando ainda definições sobre os aspectos sanitários, as cultivares ou raças permitidas, os padrões sensoriais e organolépticos do produto e os métodos de produção autorizados.

Inúmeros estudos já se propuseram a analisar os efeitos produzidos pelas IGs em diferentes territórios (BARJOLLE; PAUS; PERRET, 2009; BARJOLLE; SYLVANDER, 2000; VANDECANDELAERE et al, 2009; CERDAN, 2013). Seguindo esse estudos, é possível visualizar três componentes integrando uma espécie de “quadro analítico ampliado”. Em primeiro lugar, uma IG deve ser identificada a partir de um *(a) sistema multinível de normas*: acordos internacionais (eg. Convenção de Paris, Acordo de Lisboa, TRIPS etc.); leis e regulamentos estabelecidos nacionalmente (eg. Lei de Propriedade Industrial); regras formais que regulamentam cada cadeia produtiva; regulamentos de uso específicos à cada território; e o conjunto de tradições, formas de conduta, costumes e convenções sociais que se reproduzem sem a necessidade de um instrumento jurídico específico. Em seguida destaca-se o conjunto de *(b) inovações técnicas e organizacionais* que podem ser catalisadas pela mudança institucional: trajetórias tecnológicas que definem processos, rotinas e mecanismos de aprendizagem coletiva essenciais à estabilização do mercado; formas de governança setorial e territorial; incentivos à cooperação. Finalmente, destacam-se os *(c) impactos nas dimensões de desenvolvimento*: econômicos – crescimento do mercado, preço-prêmio, agregação de valor, valorização dos meios de produção; sociais – geração de emprego, empoderamento dos agricultores, preservação da cultura e tradições, capacitação técnica, cooperação e associativismo; ambientais – uso de variedades e raças locais; uso de bactérias autóctones, preservação da paisagem, conservação dos recursos naturais.

As articulações entre esses três componentes (normas, inovações, impactos) são complexas e, por vezes, contraditórias, o que complica as tentativas de modelização causal linear. Para exemplificar esse problema, doravante propomos abarcar três aspectos que, a nosso ver, estão dentre os mais recorrentes objetivos que orientam os projetos de IG no Brasil. Primeiramente, abordamos os impactos das IGs à agregação de valor e acesso aos mercados;

em seguida, destacamos o vínculo funcional entre qualificação do produto e desempenho técnica dos processos produtivos; e, enfim, analisamos a valorização do patrimônio territorial.

O Quadro 1 relaciona estes três impactos potenciais das IGs com: (a) diferentes instrumentos de política; (b) contextos de emergência enquanto preocupação pública; e (c) princípios valorativos de justificação³. O uso de uma IG como mecanismo para aprimoramento do desempenho técnica dos processos produtivos assenta-se na perspectiva de um instrumento de propriedade intelectual que garanta retornos aos investimentos produtivos realizados pelos produtores. Trata-se de uma preocupação que emerge juntamente à consolidação de um regime agroalimentar fordista e cuja legitimidade é sustentada por valores morais que são a expressão de uma lógica industrial. Por sua vez, a IG enquanto ferramenta de agregação de valor e acesso ao mercado fundamenta-se em um processo que é historicamente posterior, resultado das crises fordistas de superprodução, e ancorado na crescente preocupação com diferenciação e segmentação. Este uso fundamenta-se em uma lógica mercantil que é a expressão das novas formas de produção de “valor” nas cadeias alimentares (Porter, 2009). Finalmente, o uso das IGs como instrumentos de valorização da sociobiodiversidade apóia-se em uma lógica doméstica e cívica que acentua o vínculo entre o patrimônio natural e cultural e os novos modelos de desenvolvimento territorial sustentável.

Quadro 1 – Três usos recorrentes para as Indicações Geográficas.

Impactos esperados da IG	Instrumentos de política	Contexto de emergência	Princípios de Justificação
Melhoria da performance técnica da produção	Propriedade intelectual	Regime agroalimentar fordista	Mundo industrial
Agregação de valor aos produtos e acesso ao mercado	Diferenciação e segmentação do mercado	Superprodução e emergência de novos concorrentes	Mundo mercantil
Preservação do patrimônio cultural e natural	Multifuncionalidade e diversificação	Novos modelos de desenvolvimento territorial	Mundo doméstico e cívico

Fonte: Elaborado pelo autor.

AGREGAÇÃO DE VALOR E ACESSO A MERCADOS

Nos projetos de IG, agregação de valor e acesso aos mercados são frequentemente considerados os principais mecanismos propulsores de desenvolvimento dos territórios (GLASS; CASTRO, 2009). De fato, existem inúmeros estudos demonstrando que muitos produtores conseguem um “preço prêmio” pelos produtos “de origem”, o que lhes garante margem considerável em termos de valor adicionado, cobrindo os custos adicionais de implantação do sistema e garantindo a sustentabilidade econômica do projeto (BARJOLLE; ALLAIRE; TISENKOPFS, 2008; BURRONE, 2008). Muito disso se deve à propensão ao

³ Boltanski e Thévenot (1991) propõem um modelo fundado em seis “mundos de justificação”, cada um deles organizado sob diferentes modos de qualificação: Inspiracional (criatividade); Doméstico (confiança/tradição); Opinião (reputação); Cívico (representação); Mercado (competitividade/preço); Industrial (produtividade/eficiência).

consumo por produtos diferenciados. Dados apresentados por Gonçalves (2007) aludem que, dentre os consumidores europeus, 43% estariam dispostos a pagar até 10% a mais pelo produto com indicação de origem; 8% até 20% a mais e; 3% até 30%.

No entanto, como notam Van de Kop, Sautier e Gerz (2006), o mesmo não é evidente nas condições de muitos países em desenvolvimento, onde a maioria dos consumidores ainda desconhece o significado de qualificações desta natureza. Ademais, neste contexto muitas vezes o menor poder aquisitivo da maioria dos consumidores torna-se um empecilho à obtenção de uma “renda de qualidade” pelos produtores (TOUZARD, 2010). No caso brasileiro, há situações distintas, que revelam inclusive os limites das IGs como instrumentos de diferenciação. Se, por um lado, há IGs que conquistaram espaço e reconhecimento nos mercados de singularidades (Vale dos Vinhedos para vinhos; Cerrado Mineiro para café; Paraty para cachaça); por outro, existem situações em que os produtores sequer mencionam este tipo de diferenciação (Vale dos Sinos para couro acabado; Vale do Submédio São Francisco para uva e manga).

Ademais, estes dois últimos casos são reveladores de dinâmicas contraditórias. No território nordestino não há uso recorrente da IG nos produtos, mas o nome geográfico (Vale do São Francisco) já está consolidado no mercado e contribui para o sucesso comercial de alguns produtores. De outro modo, no caso gaúcho, a identificação do território parece realmente ter um impacto menos significativo no mercado de couro acabado. Nota-se, portanto, que o fator essencial de agregação de valor não é a IG em si (o selo), mas o nome que ela protege. Isso explica, por exemplo, porque alguns produtores do Vale dos Vinhedos conseguem “pegar carona” nos benefícios da ação coletiva e, mesmo sem utilizar explicitamente ou seguir as normas da IG, beneficia-se do reconhecimento do nome geográfico, o qual utiliza como endereço da vinícola. Trata-se de um claro problema de governança ainda não resolvido nos projetos de IG, fruto da inexistência de regras que regulamentem tais situações.

No Brasil, o uso das IGs como mecanismos de agregação de valor também foi abordado a partir de uma literatura sobre cadeias produtivas e custos de transação. Autores como Chaddad (1996) e Zylberstajn e Miele (2005) alegam que a agregação de valor pode vir não necessariamente da obtenção de um preço-prêmio, mas das mudanças na estrutura de governança setorial, que impulsionaria processos de produção mais eficientes. Segundo os autores, as IGs acarretam uma elevação dos custos de transação em virtude da alta especificidade locacional do ativo matéria prima. Para reduzir esses custos, no caso do setor vinícola, as empresas optariam por formas de integração vertical (produzir a própria uva, seleção de produtores) que lhes permitiriam ganhos de qualidade e agregação de valor ao produto final. Em outras palavras, a agregação de valor adviria indiretamente das respostas minimizadoras dos custos de transação decorrentes de novos arranjos organizacionais entre os agentes da cadeia agroindustrial.

Uma vez se confirmando esta trajetória de integração vertical, a IG pode levar, contudo, a uma situação em que o valor é retido entre poucos atores da cadeia produtiva, ficando excluído um grande número de produtores de matéria prima. Ademais, o tamanho e poder de barganha das empresas afetariam diretamente o valor agregado. Para os pequenos produtores um dos maiores limitantes é o alto custo de manutenção da IG, o qual envolve o controle dos processos produtivos, avaliação dos produtos por comitês de degustação e investimentos consideráveis em marketing. Assim, por maior que seja o preço do produto

final, nem sempre este é garantia de valor adicionado. Para as empresas de menor porte, a falta de escala faz com que os custos de implementação da IG componham uma proporção mais significativa na formação do preço do produto. A situação é reveladora de uma discussão envolvendo qualidade e escala em produtos de IG. Para muitos produtores as restrições de produtividade tornam a utilização da IG desinteressante. Por outro lado, regras muito “liberais” incorrem no risco de descaracterização da qualidade diferencial do produto relacionada à origem (BELLETTI; MARESCOTTI, 2006).

Ainda em termos de agregação de valor, também é necessário ir além da dinâmica setorial e analisar os possíveis efeitos da IG sobre os demais produtos do território. Dois cenários devem ser considerados. Por um lado, a ênfase da IG no produto e não no sistema pode possuir um efeito negativo sobre os demais bens do território na medida em que os atores elejam a IG como objeto privilegiado do esforço coletivo. Neste caso, a agregação de valor concentra-se no nível setorial e os demais atores não obtêm benefícios desta inovação. Por outro lado, a IG pode atuar como um elemento potencializador da “cesta de bens” do território (PECQUEUR, 2000). Neste caso, ao invés de um consumidor do produto, temos um “consumidor do território” (CERDAN, 2008), o qual cria uma associação mais forte com o repertório cultural que sustenta a identidade e a singularidade dos bens que consome. Em outras palavras, mesmo na ausência de significativa agregação de valor em nível setorial, as “externalidades positivas” sobre o território podem fazer da IG um fator dinamizador do desenvolvimento, abrindo novas oportunidades para atores que não participam da cadeia produtiva. Para que isto se concretize a cooperação intersetorial geralmente é um fator primordial à melhoria das capacidades produtivas e do acesso aos mercados. A cooperação favorece a troca de conhecimentos e impulsiona um processo dinâmico de inovações que extrapola o nível setorial.

Neste caso, o projeto supera uma justificção puramente mercantil (agregação de valor no âmbito setorial) para estabelecer um compromisso entre valores mercantis e cívicos, haja vista o apelo mais evidente em relação aos bens coletivos do território. A IG conecta, por exemplo, o vinho com outros produtos e serviços de uso comum, notadamente com a paisagem, os costumes e a gastronomia local, impulsionando um processo de (re)valorização destes elementos, inclusive no âmbito do mercado. Respeitadas as devidas diferenças, é possível perceber essa dinâmica tanto no Vale dos Vinhedos (NIEDERLE, 2013) quanto nos Vales da Uva Goethe (VITROLLES, 2013).

QUALIFICAÇÃO DO PRODUTO E PERFORMANCE TÉCNICA

Outro objetivo que tem sido recorrente nos projetos de IG está relacionado à performance técnica dos processos produtivos com vistas à melhoria da qualidade do produto. Neste caso, as IGs são concebidas como um instrumento de modernização e padronização das práticas de produção com vistas a criar um produto que exprima um conjunto de características qualitativas relativamente uniformes e condizentes às preferências de consumo. Predominante em um universo industrial, este tipo de justificativa carrega consigo uma representação de qualidade intrínseca ao produto, ainda dominante no sistema agroalimentar (VALCESCHINI; NICOLAS, 1995; NIEDERLE, 2013).

No entanto, é importante relativizar esta sinergia entre IGs e inovações técnicas. Em determinados contextos, as IGs são vistas como um empecilho à inovação. Chaddad (1996) demonstra a existência deste tipo de conflito em regiões vitivinícolas francesas onde produtores que adotaram a IG estão descontentes com as restrições ao uso de novas cultivares e técnicas de produção. Segundo o autor, “ao especificar as variedades à disposição do viticultor para a produção de vinho com AOC, o INAO restringe sua capacidade de adaptação e aperfeiçoamento do processo produtivo. O resultado da regulamentação é o baixo incentivo à inovação nas principais regiões produtoras.” Deste modo, “o agricultor se vê preso às normas impostas e sem autonomia para experimentação e inovação que poderiam levar a uma melhor qualidade do produto final” (CHADDAD, 1996).

Este não parece ser o caso brasileiro. Ainda que alguns produtores estejam insatisfeitos com as restrições relativas à redução das variedades e raças autorizadas, o nível de *enforcement* normativo ainda é muito pequeno se comparado ao sistema francês. Aqui, as IGs revelam um componente de inovação mais presente. Como afirmou um pesquisador atuante em projetos de IG para vinhos no Brasil, citado em Niederle (2011, p. 113),

A gente tem um desafio de melhoria da qualidade de nossos produtos e essa melhoria da qualidade passa por reestruturações no padrão de produção. A gente navega entre a tradição e a inovação. Diferentemente, talvez, do que uma vitivinicultura clássica europeia, onde se falava de tradição, aqui a gente está sempre se redescobrando [...] no novo mundo a gente vai sempre ter a vertente da inovação muito forte.

De fato, uma justificativa recorrente para a criação das IGs no Brasil tem sido a possibilidade que está sendo aberta para o aprofundamento dos conhecimentos técnicos a respeito da produção e do ecossistema. Os projetos articulam a organização dos produtores com vistas a incrementar competitividade no mercado com ações de pesquisa que visam estabelecer parâmetros técnicos que definam o melhor sistema de produção para cada região. Talvez o exemplo mais emblemático desta associação ente IGs e desempenho técnico seja aquele da IP Vale do Submédio São Francisco para uva e manga. Neste caso o Regulamento de Uso define as normas da Produção Integrada de Frutas (PIF) como requisitos da IG. O PIF é um programa de avaliação da conformidade cuja adesão dos produtores é voluntária, exceto se ele é definido como padrão mínimo de qualidade da IG e o produtor deseja utilizá-la. Voltado à produção de frutas de alta qualidade, o PIF também visa substituir as práticas agrícolas “convencionais” por um processo que possibilite diminuição dos custos de produção, redução dos danos ambientais e aumento do grau de credibilidade e confiabilidade do consumidor.

O mesmo tipo de ação desenha-se para a demanda de uma IG para os pêssegos de Pelotas, onde a mesma é concebida como um instrumento para alavancar um sistema de produção que, até o momento, encontra resistências entre os agricultores e dificuldades para viabilizar-se dentro da atual estrutura da indústria de processamento. Também neste caso, projeta-se utilizar a IG como forma de valorização da identidade histórica e das características edafoclimáticas regionais que resultam em um produto diferenciado e reconhecido pelo mercado e, ao mesmo tempo, incorporar conceitos e práticas da produção integrada. O objetivo é impulsionar este sistema de produção, ampliando o número de aderentes e, concomitantemente, alcançar mercados de maior valor agregado, em especial a exportação. Em resumo, o “desafio à qualidade” faz com que a criação da IG associe-se a um processo de

modernização dos sistemas de produção – recaindo, contudo, críticas sobre os riscos de padronização e descaracterização do produto local.

PATRIMÔNIO, IDENTIDADE E SABER-FAZER COLETIVO

Um terceiro conjunto de objetivos geralmente atribuídos aos projetos de IG está associado à valorização dos recursos materiais e simbólicos dos territórios (paisagem, saber-fazer coletivo, tradições e costumes locais). Nesta perspectiva, mais do que “produtos locais” que podem igualmente ter sua origem em determinado espaço geograficamente delimitado, os produtos de IG associam-se ao *terroir* – ou a uma concepção específica dele – estando, portanto, condicionados à existência de uma relação histórico-cultural com o território (CASABIANCA et al., 2013). A diferença reside na precedência histórica e no conhecimento acumulado, repassado e transformado ao longo das gerações (CRENN; TECHOUEYRES, 2004). Neste sentido, não são exatamente produtos que são registrados, mas *patrimoines vivants* compartilhados no interior de comunidades humanas e sustentados para fora destas como expressões de identidade.

Para Delfosse (2003), os espaços rurais são povoados por homens e mulheres, eles não são somente espaços naturais ou conservatórios. Se tomarmos a simples questão do patrimônio, o essencial do que consideramos como elementos do patrimônio rural são os patrimônios vivos que podem ser transmitidos somente pelos homens e não por uma simples proteção jurídica de um lugar. O que seria um produto de *terroir* sem os homens que o fazem, sem aqueles que o administram, sem esquecer aqueles que o apreciam?

No Brasil, principia-se uma discussão sobre IGs e patrimônio imaterial. Com vistas a constituir um diálogo sobre as questões aqui colocadas, tem-se buscado uma aproximação entre as organizações envolvidas com a promoção das IGs (INPI, MAPA, SEBRAE) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Iniciativas conjuntas estão sendo construídas para o registro de produtos com reconhecido apelo sociocultural e ecológico (BELAS, 2012).

No entanto, existe uma série de tensões estabelecidas nesta relação, visto que, não raro, o uso da IG colide com a perspectiva de salvaguarda do patrimônio imaterial. Isto é particularmente evidente quando os Regulamentos de Uso sugerem a introdução de técnicas “industriais” que, ao procurarem a homogeneização do produto com vistas a obter tipicidade e, ao adequarem os processos de produção às exigências sanitárias, sistemas de rastreabilidade e normas ambientais, podem descaracterizar o modo de produção tradicional e colocar em risco a diversidade das práticas culturais (BÉRARD; MARCHENAY, 2007). O conflito entre as justificações domésticas ressaltadas pelas tradições e costumes locais e o mundo mercantil é, talvez, a característica mais recorrente neste tipo de projeto.

O caso dos queijos artesanais é exemplificador. Ao longo de décadas, conflitos de distintas ordens pautaram o reconhecimento dos queijos derivados de leite cru, os quais eram considerados, desde uma perspectiva estritamente industrial, inaptos ao consumo em virtude dos riscos envolvidos com a sanidade do produto. Após diversos movimentos de contestação aos princípios sanitaristas que regiam os padrões de qualidade instituídos, novas regulamentações emergiram estabilizando um novo entendimento mais adequado às

peculiaridades de cada produto e território. As contradições institucionais tornaram-se ainda mais notórias quando começaram a serem discutidos os primeiros projetos de IG para queijos no Brasil. Em 2011, a situação tornou-se particularmente insustentável em vista do reconhecimento da IG conferida à região do Serro, Minas Gerais. O descompasso entre as normas setoriais e a importância que esses queijos obtiveram em diferentes circuitos de comercialização produziu uma preocupação renovada com as estratégias de reconhecimento desses produtos e dos bens imateriais que ele comporta. Essa discussão tem incitado a construção de um novo tipo de compromisso institucional que repercute na formação de novos acordos sobre os padrões de qualidade.

Uma questão que deve ser explorada diz respeito à possibilidade de construir sinergias entre estas diferentes ordens valorativas. A IG protege o patrimônio cultural a partir da construção de um sinal identitário do território. Em face das pressões do mercado sobre a preservação deste patrimônio, a constituição deste “sinal” requer que ela implique uma valorização econômica dos bens imateriais utilizados na fabricação do produto (ou melhor, de sua imagem). Há quem sustente que o meio mais eficaz de proteger um produto tradicional é conferindo-lhe valor econômico. Se o produto obtém um diferencial de valor no mercado, ele consegue reproduzir-se e o saber-fazer mantém-se. Caso contrário, a IG dificilmente constitui um instrumento suficiente para defender esse patrimônio intangível.

A associação entre a política de salvaguarda de bens imateriais e as IGs pode constituir um mecanismo fundamental para a valorização das tradições. Tendo em vista que o registro de um produto como patrimônio cultural não o protege contra uso e cópia, qualquer pessoa pode aproveitar-se da reputação deste patrimônio para fins mercantis. Sendo assim, as IGs constituem uma possibilidade de proteção deste patrimônio uma vez que garantem a exclusividade do nome geográfico para uso de determinada comunidade. Por mais que a IG não proíba ninguém de produzir peças artesanais de capim dourado, ela pode restringir o uso do nome Jalapão (principal região de extração do capim) àqueles produtores que se adéquam as normas do Regulamento de Uso, protegendo as comunidades locais contra usurpação e uso indevido da origem, e criando regras para evitar ou minimizar as práticas extrativistas insustentáveis (BELAS, 2012).

Mas é preciso reconhecer que esta aparente sinergia pode ocultar formas de apropriação que ocorrem localmente. À medida que o apelo à produção tradicional e natural torna-se uma estratégia de *marketing*, a “qualidade artesanal” é apropriada pelos atores com maior portfólio de recursos. O patrimônio cultural é mercantilizado e artificializado. Nos termos de Appadurai (2008), os bens imateriais são desviados de suas rotas tradicionais de circulação para tomar novas trajetórias sociais, assumindo formas e usos diferenciados, e passando para um novo regime de valor, expressão econômica de uma lógica política de consumo. Isso não significa que as tradições devem ser “protegidas” contra todo e qualquer tipo de inovação. Porém, no caso de uma IG, a inovação só é aceitável “quando o produto continua fazendo sentido” (CRENN; TECHOUEYRES, 2004), isto é, quando a comunidade continua reconhecendo no produto aqueles saberes e práticas socialmente compartilhadas que conferiam uma identidade associada ao *terroir*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As IGs guardam enorme potencial à dinamização de estratégias de desenvolvimento. Não parece haver muitas dúvidas a esse respeito. Afinal, não é em vão que inúmeros projetos têm sido discutidos em todas as regiões brasileiras, com suporte de diferentes organizações públicas e privadas. Acompanhando uma tendência mundial, o número de IGs reconhecidas no país cresce de forma acelerada, respondendo aos anseios de produtores, técnicos e pesquisadores em criar alternativas de diferenciação nos mercados alimentares, bem como às expectativas sociais de novos grupos de consumidores em busca de alimentos de qualidade e origem reconhecida. Mas também não é mais novidade que os efeitos produzidos pelo reconhecimento de uma IG podem ser contraditórios.

A construção de uma IG é um processo de inovação institucional que se estabelece a partir da negociação de uma série de aspectos normativos. Se for pertinente pensar nos impactos das IGs sobre os determinantes do desenvolvimento, também é adequado inverter a lógica para arguir como a criação das instituições responde a distintos referenciais de desenvolvimento. Ao fim e ao cabo, a escolha das regras, normas e padrões é o resultado da confrontação entre diferentes referenciais. Nos espaços públicos onde as regras são construídas, produtores, técnicos e pesquisadores procuram legitimar suas práticas e discursos com vistas a fazer prevalecer aquilo que julgam coerente em face dos seus interesses e estratégias. Assim, ancorados em distintos princípios valorativos, eles atribuem às IGs diferentes usos: adicionar valor, acessar mercados, modernizar os processos produtivos, melhorar o produto, conservar o patrimônio natural e cultural, dentre outros.

Portanto, para analisar/avaliar os efeitos das IGs, antes parece necessário compreender qual referencial de desenvolvimento orienta os atores na escolha das regras que são institucionalizadas. Isso é válido tanto para as escolhas que se processam em nível global, com o TRIPS orientando as discussões referentes à propriedade intelectual e a construção dos sistemas nacionais de IG, quanto para a escala do território, com as normas definidas em cada Regulamento de Uso. Neste sentido, agregação de valor ou aumento dos preços dos fatores de produção não podem ser lidos como expressões inequívocas da contribuição das IGs para o desenvolvimento. Isso somente faria sentido em vista de um referencial específico de desenvolvimento para o qual estas variáveis fazem sentido. Se o valor agregado for apropriado por um pequeno grupo ou se a elevação do preço das terras significar um custo de oportunidade muito elevado para a manutenção de formas tradicionais de produção agrícola, os resultados da IG seriam passíveis de questionamento por atores que sustentam referenciais distintos. À primeira vista, esse raciocínio nos leva a uma conclusão pouco animadora sobre a avaliação dos impactos das IGs. De outro modo, preferimos pensar que ela nos encaminha para uma nova e instigante agenda de pesquisa para compreender como a construção de diferentes IGs (sistemas de regras) associa-se a distintas concepções ou referenciais de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALLAIRE, G. Quality in economics: a cognitive perspective. In: HARVEY, M.; McMEEKIN, A.; WARD, A. (Eds.) **Qualities of food**. Manchester: Manchester University, 2004. p. 66-92.
- _____; SYLVANDER, B. Qualité spécifique et systèmes d'innovation territoriale. **Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales**, n.44, p.29-59, 1997.
- APPADURAY, A. Introdução: mercadorias e a política de valor. In: APPADURAY, A. (Org.). **A vida social das coisas**. Niterói: EdUFF, p.15-88, 2008.
- BARJOLLE, D.; ALLAIRE, G.; TISENKOPFS, T. **Empirical evidences on rural development impact**. Rome: FAO/SINER-GI Meeting, 2008.
- _____; PAUS, M.; PERRET, A. Impacts of Geographical Indications Review of Methods and Empirical Evidences. In: INTERNATIONAL ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONFERENCE. **Anais...** Beijing: IAAE, 2009
- _____; SYLVANDER, B. Some factors of success for origin labelled products in agri-food supply chains in Europe. In: SYLVANDER B.; BARJOLLE D.; ARFINI, F. (Eds). **The socio-economics of Origin Labelled Products in Agri-Food Supply Chains**. Paris: INRA, 2000.
- BATIFOULIER, P. (Dir.) **Théorie des conventions**. Paris: Economica, 2001.
- BELAS, C. A. **Indicações geográficas e salvaguarda do patrimônio cultural: artesanato de capim dourado no Jalapão – Brasil**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – CPDA. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.
- BELLETTI, G.; MARESCOTTI, A. Social and economic issues. **WP2 Report, SINER-GI Project**, Montpellier: SINER-GI, 2006.
- BÉRARD, L.; MARCHENAY, P. Localized products in France: definition, protection and value-adding. **Anthropology of Food**, S2, 2007.
- BOLTANSKI, L.; THEVENOT, L. **De la justification**. Paris: Gallimard, 1991.
- BRUCH, K.L. Indicações geográficas para o Brasil: problemas e perspectivas. In: PIMENTEL, L.O.; BOFF, S.O.; DEL'OLMO, F.S. (Org.) **Propriedade intelectual: gestão do conhecimento, inovação tecnológica no agronegócio e cidadania**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.
- BURRONE, E. Economics aspects of GIs. In: INTERNATIONAL WORKSHOP ON GEOGRAPHICAL INDICATION. **Anais...** Ankara-Turkey, 2008.
- 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**. 1. ed. 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**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2013, p. 125-150.

_____. Produtos de qualidade, patrimônio cultural e desenvolvimento territorial: o caminho de Pedra e o Vale dos Vinhedos. In: SIMPÓSIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR: DEBATENDO QUALIDADE, 2. **Anais...** Bento Gonçalves: SBCTA-RS, 2008.

CHADDAD, F.R. **Denominações de origem controlada**: uma alternativa de agregação de valor no agribussines. 1996. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Intellectual property rights and economic development: historical lessons and emerging issues. **Journal of Human Development**, v. 2, n. 2, 2001.

CRENN, C.; TECHOUEYRES, I. Vin et mondialisation: le point de vue d'un géographe. **Anthropology of Food**, n.3, 2004.

DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Território, identidade territorial e desenvolvimento regional**: reflexões sobre Indicação Geográfica e novas possibilidades de desenvolvimento com base em ativos com especificidade territorial. São Paulo: LiberArs, 2013.

DELFOSSÉ, C. **Géographie rurale, culture et patrimoine**. Lille: Université de Lille I, 2003.

DIAS, J. F. V. R. **A construção institucional da qualidade em produtos tradicionais**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal do Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

DUTTA, P. **Strategies and Games**: theory and practice. Cambridge: MIT Press, 2000.

EVANS, P. Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, n.9, p. 20-63, 2003.

FIELD, A.J. Microeconomics, norms and rationality. **Economic Development and Cultural Change**, v. 32, n. 4, p. 683-711, 1984.

FLIGSTEIN, N. **The architecture of markets**: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

FORAY, D. Standard de référence, coûts de transaction et économie de la qualité: un cadre d'analyse. In: VALESCHINI, E.; NICOLAS, F. (Orgs.). **Agro-alimentaire**: une économie de la qualité. Paris: INRA, 1995, p.139-154.

GLASS, R.F.; CASTRO, A. M. G. **As indicações geográficas como estratégia mercadológica para vinhos**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

GONÇALVES, M.F.W. **Propriedade industrial e a proteção dos nomes geográficos**: indicações geográficas, indicações de procedência e denominações de origem. Curitiba: Juruá, 2007.

GRANOVETTER, M. The impact of social structure on economic outcomes. **Journal of economic perspectives**, v.19, n.1, p. 33-50, 2005.

HODGSON, G. Institutional Economics into the Twenty-First Century. **Studi e Note di Economia**, v. 14, n. 1, p. 3-26, 2009.

_____. Evolutionary and institutional economics as the new paradigm? **Evolutionary and Institutional Economic Review**, v. 4, n. 1, p. 7-25, 2007.

_____. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, 2006.

_____. **Economics and institutions: a manifesto for a modern institutional economics**. Cambridge/Philadelphia: Polity Press/University of Pennsylvania Press, 1988.

INDIA. **Geographical Indications Registry**. Disponível em: <<http://www.ipindia.nic.in/girindia/>> Acesso em: nov. 2010.

IPR2. **Comprehensive feasibility study for possible negotiations on a geographical indications agreement between China and the EU**. 2009. Disponível em: <http://www.ipr2.org/storage/Study_for_GI_negotiations-EN737.pdf>. Acesso em: nov. 2010.

KARPIC, L. **L'économie des singularités**. Paris: Gallimard, 2007.

NELSON, R.; WINTER, S. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas: Unicamp, 2005.

NIEDERLE, P. A. (Org.). **Indicações Geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

NIEDERLE, P. A. **Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – CPDA> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

NORTH, D. Economic performance through time. **American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

_____. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v.5, n.1, p.97-112, 1991.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PECQUEUR, B. Qualite et développement: l'hypothese du panier de biens. In: SYMPOSIUM SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL. **Anais...** Montpellier: INRA, 2000.

PORTER, M.E. **Competição**. Ed. rev. e ampl.. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

POTTS, J. **The New Evolutionary Microeconomics: complexity, competence and adaptative behavior**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

SIMON, H. **A racionalidade do processo decisório em empresas**. São Paulo: Edições Multiplic, 1980.

SYLVANDER, B.; ALLAIRE, G. **WP3 Report Siner-GI Project**. Montpellier: Siner-GI. 2006.

STIGLITZ, J.E. The economic role of the state. In: HEERTJE, A. (Ed). **The Economic Role of the State**. London: Basil Blackwell, 1989.

THEVENOD-MOTTET, E. **Legal and institutional issues related to GIs. WP1 Report, SINER-GI Project**. Montpellier: SINER-GI, 2006.

TOUZARD, J.M. Construction institutionnelle des indications géographiques et des signes de qualité. **Relatório de Pesquisa - Projeto CAPES-COFECUB n.649-09**, 2010.

VALCESCHINI, E.; NICOLAS, F. La dynamique économique de la qualité agro-alimentaire. In: NICOLAS, F.; VALCESCHINI, E. **Agroalimentaire: une économie da la qualité**. Paris: INRA-Economica, 1995, p.15-37.

VAN DE KOP, P.; SAUTIER, D.; GERZ, A. (Eds.). Origin-labeled products: lessons for pro-poor market development. **Bulletin 372**. Amsterdã/Montpelier: KIT/CIRAD, 2006.

VANDECANDELAERE, E. *et al.* **Linking people, places and products**. Rome: FAO, 2009.

VITROLLES, D. A valorização de produtos de origem no Brasil. In: NIEDERLE, P.A. (Org.) **Indicações Geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

WALRAS, L. **Elements of Pure Economics**. London: Rouledge, 1954.

WILLIAMSON, O. **The economics institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WILKINSON, J. A new paradigm for economic analysis? **Economy and Society**, v. 26, n. 3, p. 305-339, 1997.

_____; CERDAN, C. A Brazilian Perspective on Geographical Indications”. In: TORRE, A.; TRAVERSSAC, J-B. **Territorial Governance: Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems**. Heidelberg, GE: Verlag, 2011, p. 143-158.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições**. 1995. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

_____; MIELE, M. Stability of contracts in the Brazilian wine industry. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 43, n. 2, p. 353-371, 2005.

Artigo recebido em: 19/07/2014

Artigo aprovado em: 18/10/2014