



A INDICAÇÃO GEOGRÁFICA DOS ARTESANATOS EM CAPIM DOURADO DA REGIÃO DO JALAPÃO DO ESTADO DO TOCANTINS SOB O ENFOQUE DOS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA DOS *COMMOM-POOL-RESOURCE*

Luecia Pereira Silva¹
Waldecy Rodrigues²

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar o ambiente institucional relacionado a Associação dos Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão, Estado de Tocantins (AREJA), no processo de obtenção do registro de Indicação de Procedência para os artesanatos em capim dourado, da Região do Jalapão tocantinense. A pesquisa, de natureza qualitativa, caracterizou-se como descritiva e aplicada no que concerne aos fins da investigação e, em relação aos meios, como bibliográfica, documental e de campo, sendo esta última alicerçada pela observação participante. Os resultados evidenciaram que o ambiente institucional desenhado para a AREJA foi configurado em meio a forte intervenção estatal, em que prevaleceu a não participação coletiva, sem o apoderamento dos atores em relação ao instrumento de identificação geográfica, culminando em um sistema de monitoramento e fiscalização fraco, imprimindo fragilidade institucional no processo de gestão da Indicação de Procedência dos

Recebimento: 2/2/2017 • Aceite: 8/6/2017

¹ Doutoranda em Biodiversidade e Biotecnologia pela Rede Bionorte, Universidade Federal do Amazonas, UFAM, Brasil. Palmas – TO. E-mail: lueciapereira@uft.edu.br

² Doutor em Estudos Comparados Sobre As Américas pela Universidade de Brasília. Professor da Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas – TO. E-mail: waldecy@uft.edu.br

artesanatos em capim dourado. O estudo mostrou-se importante ao demonstrar a necessidade de promover a participação coletiva, no processo de construção de regras, para a gestão dos recursos de uso comuns.

Palavras-chave: Indicação de procedência. Associação de Artesãos. Syngonanthus nitens. Jalapão-TO.

THE GEOGRAPHICAL INDICATION OF HANDCRAFTS OF GOLDEN GRASS FOCUSING ON THE *COMMON-POOL-RESOURCE* GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES

Abstract

The purpose of this project is to analyze the institutional environment related to the Association of Artisans in Golden Grass from the Region of Jalapão, State of Tocantins (AREJA), in the process of obtaining the record of Indication of Origin for handicrafts of Golden Grass from the Region of Jalapão of Tocantins. The research had a qualitative nature and it was characterized as descriptive and applied due to the reason of the investigation and in relation to the resources, as well as bibliographical, documentary and field, the latter being based on participant observation. The results conclude that the institutional environment designed for the AREJA was configured amidst a strong state intervention, in while collective participation did not prevailed. Without the empowerment of the subjects in relation to the geographic identification instrument, culminating in a weak monitoring and control system, stamping institutional fragility in the management process of the Indication of Origin of the handicrafts of golden grass. The study proved to be important in demonstrating the need to promote collective participation, in the process of rule-making, for the management of common resources of use.

Keywords: Indication of origin. Association of Artisans. Syngonanthus nitens. Jalapão -TO.

Introdução

A gestão dos recursos naturais de uso comum tornou-se um dos grandes desafios da atualidade. Utilizar dos estoques, sem comprometer sua capacidade de renovação e, ainda, garantir seu compartilhamento coletivo, imprime a necessidade de uma eficiente coordenação de uso. A esse termo, Ostrom (2011) defende que, na utilização desses recursos, os indivíduos usuários são capazes de estabelecer formas eficientes de governança e gestão, sendo perfeitamente plausível que, entre si, pessoas interessadas, criem instituições favorecedoras da cooperação, dispensando a interferência estatal ou domínio da iniciativa privada.

No Brasil, o uso de recursos naturais por comunidades locais é habitual (ALMEIDA, 2008). O extrativismo do capim dourado (*Syngonanthus nitens*), por exemplo, para confecção de artesanatos, nas áreas de veredas da região do Jalapão, faz parte desse processo. Contudo, nesse caso específico, o sistema de exploração do vegetal se ressentiu diante da ausência de arranjos, que coordene eficientemente sua exploração.

Até o final dos anos 1990, era uma prática comum, aos integrantes das comunidades locais, adentrarem nos “campos úmidos” para colherem o capim e fazerem peças artesanais do vegetal, para usos domésticos. A partir do início dos anos 2000, por meio de ações de promoção do governo do Estado do Tocantins e prefeituras locais, houve uma grande expansão nas vendas dos artesanatos de capim dourado (FIGUEREDO et al., 2015), promovendo um expressivo aumento do número de artesãos e coletores. Consequentemente, foram impulsionados o extrativismo do capim dourado e a pressão da coleta sobre a espécie.

Na tentativa de garantir a sustentabilidade ambiental da região, o governo estadual imprimiu uma série de ações voltadas para a região, como a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jalapão, pela Lei de nº 1.172/2000 e do Parque Estadual do Jalapão, consolidado pela Lei 1203/2001. Para ordenar a exploração do capim dourado, estabeleceu a Portaria nº 362/2007, conferindo regras de colheita e manejo do vegetal capim dourado. Esta proibiu a colheita do *S. nitens*, em todo o território tocantinense, fora do período de 20 de setembro a 30 de novembro, determinou que a comercialização e o transporte do capim só poderiam ser efetuados por associados devidamente credenciados, entidades comunitárias de artesãos e extrativistas residentes nos municípios tocantinenses.

Contudo, as pressões da exploração continuam e, ao longo dos anos, as comunidades jalapenses, além da preocupação com a conservação da espécie vegetal, ganharam outro elemento para se atentarem: os artesanatos em capim dourado ganharam o mundo e a fama. Assim, além do aumento da demanda pela matéria-prima, tal fama também trouxe novos concorrentes. Hoje a renda das famílias locais está comprometida, tornando forçoso para os artesãos locais, abrir novos mercados. Isto é, atualmente, as discussões em torno da sustentabilidade da atividade também perpassam pelo viés econômico. Por isso, eles têm procurado aprimorar as técnicas produtivas o que demanda mecanismos, que diferenciem as peças produzidas na Região, com vistas a maior inserção e valorização de seus produtos no mercado.

Em 2011, foi concedido o registro da Indicação Geográfica (IG) aos artesanatos em capim dourado, da Região do Jalapão, sob a modalidade de Indicação de Procedência (IP). Esse registro se insere perfeitamente no contexto ora apresentado, uma vez que as indicações geográficas são definidas por Bruch et al. (2013) como um nome geográfico que diferencia um produto ou serviço de seus semelhantes ou afins, ressaltando suas singularidades, atribuídas a sua origem geográfica, dada a ação dos fatores naturais e humanos.

As indicações geográficas fundamentam-se em atributos que lhes conferem potencial de controle e gestão, são regras que abarcam a delimitação de área, a qualidade de produção, o uso do sinal distintivo, a titularidade coletiva e a organização dos produtores, que além de prever sanções em caso de infrações, permitem a rastreabilidade de todo o processo produtivo.

Uma vez estabelecidas, essas normas imprimem mudanças no ambiente produtivo. Assim, quando se considera a Indicação de Procedência dos artesanatos em capim dourado, conjectura-se a possibilidade de que seu estabelecimento possa promover mudanças institucionais e organizacionais, capazes de contribuir para bom manejo e conservação do vegetal capim dourado.

Buscando determinar o sucesso da instituição na gestão da indicação geográfica, entendendo o vegetal do capim dourado, enquanto um recurso de uso comum, neste estudo, foi utilizada uma pesquisa de natureza qualitativa. No que concerne aos fins da investigação, a pesquisa se caracterizou como descritiva e aplicada e, em relação aos meios, como bibliográfica, documental e de campo, sendo esta última alicerçada pela observação participante (VERGARA, 2005).

Para descrever os resultados, o presente trabalho está estruturado, além desta introdução, em um referencial teórico enfocando a abordagem conceitual adotada, posteriormente, na metodologia empregada para a elaboração da pesquisa e, em seguida, na apresentação e análise dos resultados e, por fim, nas considerações finais.

O Capim Dourado como um Recurso de Uso Comum

No Brasil, a utilização de recursos naturais de forma compartilhada pelos moradores locais é habitual. Almeida (2008, p. 139) aponta alguns exemplos de terras nominadas em função da apropriação de recursos em comum, em sendo as “‘terras de santo’, ‘terras de negro’, ‘fundos de pasto’ e ‘pastos comuns’, também apelidadas de ‘terras abertas’, ‘terras soltas’ e ‘campos’”. De acordo com Lindoso (2013), todas essas denominações reportam-se à concepção de “pastos nativos”, em que a terra é de Deus, portanto de todos os seus filhos.

No Jalapão tocantinense a exploração comunal dos recursos naturais vem do início de seu povoamento. Lindoso (2013, p.91) explica a dinâmica desse fato histórico afirmando que cada família selecionava um trecho para desenvolvimento de suas atividades. Essa escolha não limitava o acesso aos recursos – “nem mesmo aos grandes pecuaristas, que nos períodos de estiagem conduziam seus rebanhos para o ‘refrigério’ na pastagem nativa manejada mediante o uso do fogo”.

Nativo dos campos úmidos, compostos por uma vegetação rasteira sem árvores ou arbustos, nas veredas, o capim dourado (*Syngonanthus itens*), desde então, sofria a influência de tal forma de manejo.

O *Syngonanthus itens* é uma sempre viva natural das regiões do Brasil Central, presentes nos Estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia e Tocantins, tendo farta ocorrência na Região do Jalapão tocantinense e, portanto, vindo a se configurar na matéria-prima base dos famosos artesanatos de capim dourado.

Segundo relatos, esse artesanato chegou ao Jalapão levado por índios Xerentes, no início do século XX e, desde então, segundo Lindoso (2013), passou a ser confeccionado para uso doméstico e vendas esporádicas, principalmente na comunidade quilombola do Mumbuca, município de Mateiros. A partir do início dos anos 2000, por meio de ações de promoção do governo do Estado do Tocantins, houve uma grande expansão nas vendas do artesanato, notadamente

associada ao incremento do turismo na região (FIGUEREDO et al., 2015).

Com característica sazonal, o capim dourado é colhido em um único período do ano, no final do verão, quando as chuvas cessam. Nessa época, comumente os artesãos extrativistas se organizam em grupos, de familiares ou não, montam acampamentos nas áreas mais distantes, ali se instalam e colhem o capim. Por alguns dias eles permanecem acampados realizando a colheita do vegetal. O capim é colhido, amarrado em molhos e armazenado de forma provisória no próprio campo. E, ao findar o processo de colheita, estes molhos são transferidos para as comunidades e armazenados, geralmente nas próprias residências.

Em regra, a exploração do vegetal capim dourado ocorre de forma comunal. Boa parte das veredas encontra-se dentro do Parque Estadual do Jalapão e na Área de Proteção Ambiental do Jalapão (APA do Jalapão) composto tanto por áreas públicas quanto particulares. Grande parte das áreas particulares está nas mãos de nativos e é explorada comunitariamente, seja por eles e seus familiares, seja ele e seus amigos, conforme o relatado por Lindoso (2013). Outra parte das áreas está nas mãos de proprietários não nativos, que permitem a exploração do vegetal pelos nativos ou vendem a produção aos coletores e/ou a artesãos locais ou não.

As indicações geográficas: um instrumento facilitador da governança

O desenvolvimento de indicações geográficas (IGs) no Brasil é relativamente recente, sendo que a primeira experiência foi na indicação dos vinhos do Vale de Vinhedos/ RS, em 2002. Em vista disso, a carência de conhecimentos sobre o valor de seus mecanismos de proteção dos produtos e/ou serviços sobre a valorização das potencialidades locais, assim como de seus impactos socioeconômicos, frente às variadas realidades brasileiras, têm fomentado diversas investigações. Pelas mesmas razões, os trabalhos científicos sobre indicação geográfica, como estudos de caso, estruturas de governança e avaliação de impactos, também estão em uma fase inicial, mas já apresentam interessantes resultados.

Diante das características diferenciadoras e protetivas das indicações, Valente et al. (2012), em seus estudos, buscam compreender os efeitos das recentes IGs brasileiras na competitividade e desenvolvimento de regiões menos favorecidas. Os autores entenderam que, dado ao fato de o tema ser recente, as

averiguações realizadas demonstram a existência de um longo caminho a ser percorrido para a consolidação e popularização das IGs no território nacional. Constataram, ainda, que o desenvolvimento e o amadurecimento do modelo de indicações geográficas no Brasil dependerão de um maior investimento em recursos humanos, técnicos e financeiros por parte das instituições competentes.

Valente et al. (2013), se preocuparam com a forma que as IGs brasileiras são construídas e, em vista disso, caracterizaram a condução das etapas de elaboração do regulamento de uso, delimitação da área e comprovação da notoriedade e da relação entre produto e o meio geográfico. Os resultados revelaram que, apesar das lacunas da legislação brasileira sobre IGs, vários órgãos têm viabilizado o processo de sua construção, atuando de forma decisiva nas etapas de elaboração do regulamento de uso (universidades, ONGs, INPI); delimitação da área (universidades, Embrapa, Emater, IMA); comprovação da notoriedade (SEBRAE) e da relação entre meio geográfico e qualidade (universidades). Os autores apontam, ainda, que as condições do ambiente natural nas características qualitativas do produto constituem, atualmente, o principal entrave ao desenvolvimento das denominações de origem no País, o que pode trazer problemas em relação à padronização e à especificidade dos produtos.

As indicações geográficas, também ganharam importância no cenário do desenvolvimento de territórios, tornando-se objeto de discussões mais aplicadas, principalmente no que concerne aos impactos de sua implementação sobre a organização e a gestão territorial. Ao analisar a contribuição econômica das IGs de produtos no desenvolvimento territorial, Maiorki e Dallabrida (2015) revelam que elas são capazes de gerar um incremento no preço de venda, contribuindo para a agregação de renda e, ainda corroborando economicamente para como desenvolvimento territorial. Porém, eles salientam que os benefícios não limitam-se os relacionados a um incremento de preço, dado que os resultados econômicos para o território são bem superiores. Pois, além da elevação dos preços de venda dos produtos com IG, os demais produtos similares também obtêm um ganho econômico, bem como os demais setores da sociedade.

Dallabrida (2016) debruçou-se sobre o tema da governança, avaliando a contribuição do sistema de governança territorial na sustentabilidade de experiências de especificação de ativos territoriais brasileiras e portuguesas. Nesse contexto, ao analisar cinco experiências brasileiras, o autor aponta a especificação de ativos

territoriais como uma possibilidade de estratégia de desenvolvimento, mas não como única forma. Abaliza, ainda, algumas características específicas da situação das IGs no país, como: o reduzido número de sócios nas indicações, denotando baixa capacidade de inclusão social; o emprego da estratégia do associativismo na viabilização do processo de concessão das IGs, mais por exigência legal do que por convicção de necessidade; e, limitação no mercado de consumo, devido ao pouco conhecimento das IGs por parte dos consumidores brasileiros, sendo necessária, nesse caso, a ampliação do marketing dos produtos.

No que tange à governança territorial nas experiências brasileiras, Dallabrida (2016) constatou dificuldades de produtores, artesãos ou empresários em trabalhar e em se relacionar associativamente. Isso decorre dos níveis significativos de centralização de poder e de vaidades e interesses individualistas, em detrimento de conquistas coletivas. Situação semelhante o autor encontrou em algumas experiências portuguesas estudadas. Ao comparar as experiências de Brasil e Portugal, o autor ressalta a “carência de uma cultura solidária e de associativismo” e o fato de que muitas vezes “trata-se de negócios lucrativos privados, que utilizam a estratégia do associativismo para se viabilizarem”.

Abordagem da Teoria de Ostrom na Gestão dos Recursos de Uso Comum

Em meados dos anos 80, influenciado pelo modelo de Hardin, o qual considera que o sujeito racional age orientado pela maximização de seu auto interesse e, portando as únicas formas viáveis de gestão dos recursos naturais de uso comum seria a centralizada no Estado e na propriedade privada, Ostrom começou a estudar uma série de casos empíricos relacionados ao uso dos recursos comuns. Ele também sofreu influência de outros dois modelos: o dilema do prisioneiro, o jogo não cooperativo no qual todos os atores possuem informações completas (DAWES, 1973, 1975); e, a ação coletiva: indivíduos com interesses comuns agirão voluntariamente em busca de seus interesses (OLON, 1965). Como resultados desses estudos, Ostrom cunhou a Teoria do Governo dos Comuns³, descrita no livro *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*.

Respaldo no argumento de que uma gestão coletiva e descentralizada, seria a forma mais adequada de gerir os problemas de gestão ligados aos recursos de uso comum, Ostrom (2011) salienta a

³ Tradução nossa.

capacidade dos indivíduos co-usuários de recursos comuns de estabelecer formas eficientes de governança e gestão em sua utilização, sendo perfeitamente plausível que os indivíduos interessados criem instituições favorecedoras da cooperação entre eles.

Assim, ao enveredar pelo mundo em busca de casos em que os indivíduos criaram instituições gestoras de recursos de uso comum, estabelecendo regras próprias e monitorando seu cumprimento, a pesquisadora identificou determinadas regularidades ordinárias nos casos bem-sucedidos que eram ausentes nas histórias de fracassos. Essas simetrias foram nomeadas de “*principios de diseño*” formados por 08 (oito) elementos:

1. Fronteiras claramente definidas;
2. Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais;
3. Arranjos de escolha coletiva;
4. Monitoramento;
5. Sanções graduais;
6. Mecanismos de resolução de conflitos;
7. Reconhecimento mínimo dos direitos;
8. Aninhamento das entidades.

Esses princípios possuem como característica peculiar o fato de não representarem regras específicas comuns, mas de denotarem aspectos gerais nos sistemas analisados, expressando a definição de limites e responsabilidades.

Metodologia

De abordagem qualitativa, no que concerne aos fins da investigação, uma vez que o estudo, conforme Gerhardt e Silveira (2009), busca a compreensão da ação de dado grupo social em torno da concessão da Indicação Geográfica dos artesanatos em capim dourado, a pesquisa se caracterizou como descritiva e aplicada, pois visa a gerar conhecimentos acerca da implementação do referido signo distintivo na Região do Jalapão tocantinense. Em relação aos meios, classificou-se como bibliográfica, documental e de campo, sendo esta última alicerçada pela observação participante, durante reuniões de estudos e discussões junto aos artesões das associações afiliadas à AREJA. (VERGARA, 2005).

Na análise dos dados foi empregada a abordagem dos “*principios de diseño*” delineados por Ostrom (2011), para avaliar o ambiente institucional formatado para a Associação dos Artesãos em

Capim Dourado da Região do Jalapão, Estado de Tocantins (AREJA), no processo de obtenção do registro de Indicação de Procedência para os artesanatos em capim dourado da Região do Jalapão, Estado do Tocantins

A vista disso, procedeu-se a seguinte verificação se os “*principios de diseño*” apontados como formatadores da robustez das instituições, também se aplicariam ao referido ambiente institucional. Porquanto, a concepção central dos princípios organizacionais é que a estruturação destes ocorre quando as pessoas estão imbuídas de um senso de motivação recíproca, propiciando aos detentores dos recursos de uso comum (RUC) a disposição coletiva de acordar e obedecer às regras, monitorando o comportamento mútuo e replicando os fundamentos entre as gerações porvindouras.

Para satisfazer os propósitos da pesquisa, as normas da Indicação de Procedência (IP) dos artesanatos em capim dourado, constantes no processo de registro da indicação geográfica foram estudadas e avaliadas juntamente com os artesãos vinculados às associações afiliadas da AREJA. No decorrer das avaliações as indagações foram respaldadas por instrumentos de avaliação não estruturados (GASKELL, 2002), dando acuidade às opiniões dos artesãos. Os estudos aconteceram durante o período de julho de 2015 a novembro de 2016.

No contexto, foram realizadas reuniões de estudos e discussões junto aos artesões das associações afiliadas a AREJA. Por meio do estudo dirigido (NÉRICI, 1992), os documentos constantes no registro da IG foram analisados. Realizou-se uma reunião em cada associação, totalizando das seguintes 06 (seis) associações: Santa Tereza do Tocantins, Ponte Alta do Tocantins, Lagoa do Tocantins, Mateiros e São Felix,

Durante o estudo dos documentos constantes no processo de registro da IG, os artesãos, frente à realidade de suas associações, avaliavam se os preceitos apontados, eram passíveis ou não de sustentar a implementação da Indicação de Procedência (IP) dos artesanatos em capim dourado. Assim, foi investigado como ocorreram as interações entre os agentes, como a IP afetaria as regras de convivência, se estas regras têm caráter duráveis ou não, podendo esclarecer o fracasso ou sucesso ao arranjo de copropriedade e gestão. As assertivas foram trabalhadas de maneira que cada norma e/ou ação abalizada para a obtenção do registro da IP dos artesanatos fosse atrelada a um princípio organizacional e, posteriormente o mesmo foi qualificado em inexistente, fraco ou forte.

Então, empregando os “*principios de diseño*” desenvolvidos por Ostrom (2011), foi possível traçar o perfil da instituição formada para a gestão da Indicação de Procedência (Quadro1).

Esses princípios possibilitaram identificar e ponderar se as regras talhadas para reger a Indicação de Procedência (IP) dos artesanatos jalapenses tiveram alguma aderência aos princípios da boa qualidade de governança dos recursos de uso comuns, propostos por Ostrom.

Para delinear a performance institucional, a cada condição organizacional dos “*principios de diseño*”, foram indexados atributos que a AREJA deveria satisfazer. Posteriormente, tais condições foram classificadas como forte, fraca ou inexistente.

Quadro 1: Características dos princípios organizacionais e os atributos avaliados

Princípios organizacionais	Documentos analisados	Atributos avaliados
Fronteiras bem definidas	Regulamento geral de uso da Indicação Geográfica .	A área de abrangência da IG deve estar claramente especificada. Os indivíduos que poderão empregar o selo de IG deve estar claramente definido. Limite do sistema RUC deve estar apontado.
Coerência entre as regras de provisão e apropriação com as condições locais	Estatuto da AREJA. Regulamento geral de uso da Indicação Geográfica.	Para utilizar o capim dourado em seus artesanatos os artesões devem seguir normas ambientais. Para certificar os artesanatos produzidos os artesões devem seguir regras de controle de qualidade. As taxas de utilização do selo de indicação de procedência devem apresentar coerência entre o custo e benefícios.
Arranjos de decisão coletiva	Todos os documentos do processo de registro (*) .	Os artesãos devem: Participar da construção das regras de estabelecimento e uso da indicação geográfica dos artesanatos em capim dourado. Ter clareza e acesso fácil às regras de estabelecimento e ao uso da indicação geográfica dos artesanatos em capim dourado.

		Ter o direito de alterar as regras de estabelecimento e uso da indicação geográfica dos artesanatos em capim dourado.
Monitoramento	Regulamento geral de uso da Indicação Geográfica.	Os artesãos devem: Poder monitorar e delatar aquele que infringir as regras. Ter acesso fácil à prestação de contas por parte da diretoria da AREJA.
Sanções graduais	Regimento Interno da AREJA.	As regras de uso da indicação geográfica devem prever sanções graduais em relação a sua inobservância, variando de acordo com o nível de reincidência e com o vigor do dano.
Mecanismos de resolução de conflitos	Todos os documentos do processo de registro (*).	Devem existir espaços para discussões, de forma propiciar a resolução dos conflitos entre os artesãos e entre estes e os administradores da AREJA, com agilidade e baixo custo.
Reconhecimento mínimo de direitos de organização	Estatuto da AREJA. Regulamento geral de uso da Indicação Geográfica.	O Estado, por meio de seus agentes, deve regular e fiscalizar as atividades dos artesãos, sem interferir nas decisões coletivas, de maneira suprimir os direitos individuais de cada artesão associado.
Alinhamento de instituições	Regulamento técnico do Controle de Qualidade do Artesanato em Capim Dourado.	Deve existir uma organização em múltiplas camadas das instituições aninhadas, local – municipal – estadual – federal.

* Estatuto da Associação dos Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão, Estado do Tocantins – AREJA; Regimento interno Associação dos Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão, Estado do Tocantins – AREJA; Regulamento geral de uso da Indicação geográfica; Manual de uso da marca; Regulamento Técnico do Controle de Qualidade do Artesanato em Capim dourado; Regulamento geral de uso da Indicação geográfica.

Considerando o Quadro 1, a avaliação dos princípios adotou os seguintes critérios:

Princípio 1: Fronteiras Claramente definidas. No que tange à área de abrangência da IG, se os indivíduos que poderão utilizá-la e os limites do RUC estavam claramente definidos, então o princípio foi considerado forte. No caso de somente um dos atributos ser atendido,

ele foi considerado fraco. E, se nenhum foi satisfeito, foi avaliado como inexistente.

Princípio 2: Coerência entre as regras de provisão e apropriação com as condições locais. Se na confecção dos artesanatos em capim dourado os artesãos seguem as normas ambientais e as regras de controle de qualidade, o princípio foi considerado forte. Caso somente um dos atributos era atendido, ele foi considerado fraco. E, se nenhum dos dois foi satisfeito, foi avaliado como inexistente.

Princípio 3: Arranjos de decisão coletiva. No caso dos artesãos terem participado da construção das normas da IG, tendo clareza destas e se a eles foi dado o poder de modificá-las, o princípio foi considerado forte. Na condição de um ou dois destes quesitos não terem sido atendidos, ele foi classificado como fraco. Bem como, se nenhum foi satisfeito, o princípio foi tido como inexistente.

Princípio 4: Monitoramento. Caso os artesãos associados possam monitorar e delatar a infração às regras e ter acesso à prestação de contas da diretoria da AREJA, o princípio, foi considerado forte. Se, um ou dois destes não forem atendidos, ele foi avaliado como fraco. Assim como, se nenhum dos preceitos foi satisfeito, foi avaliado como inexistente.

Princípio 5: Sanções Graduais. Se a primeira medida a ser adotada pela AREJA, em caso de conflitos internos, seja uma conversa imparcial ou mediação entre os artesãos associados, o princípio foi considerado como forte. Caso o oposto venha ocorrendo, e a medida primeira seja uma notificação ou aviso formal, então ele foi avaliado como fraco. E, se a primeira ação se caracterizar em medidas de impactos maiores (multas, suspensões, expulsões etc.), o princípio foi considerado inexistente.

Princípio 6: Mecanismos de resolução de conflitos. Se além das assembleias, os artesãos têm espaços para fóruns de discussão, onde podem discutir problemas internos e resolver conflitos entre si, bem como entre eles e os administradores, então o princípio foi avaliado como forte. Caso contrário ele foi considerado inexistente.

Princípio 7: Reconhecimento mínimo de direitos de organização. Caso o Estado venha atuando, regulando e fiscalizando as atividades dos artesãos, dando autonomia às decisões coletivas e individuais, o princípio foi avaliado como forte. No caso de os agentes do Estado agirem interferindo nas decisões coletivas e/ou individuais, ele foi considerado inexistente.

Princípio 8: Alinhamento de instituições. Na condição de existir o alinhamento das múltiplas instituições, local – municipal – estadual – federal, em torno do vegetal capim dourado e, obliquamente

convergiendo para a IG, o princípio foi considerado como forte. Caso a ação de uma ou mais instituições não esteja aninhada, ele foi considerado fraco. E, caso não se registre o alinhamento de nenhuma entidade, esse princípio foi avaliado como inexistente.

Resultados e Discussão

Avaliando os princípios organizacionais e a performance da AREJA, verifica-se que a instituição delineada para gerir a indicação de procedência dos artesanatos em capim dourado da Região do Jalapão, abarca poucos princípios básicos. Isso prejudica sobremaneira a governança da indicação geográfica, corroborando para a fragilização da performance institucional. O Quadro 2, desenvolvida conforme estudos efetuados por Ostrom (2011), demonstra estes resultados.

Quadro 2: Classificação dos Princípios Organizacionais e Performance da Instituição

Instituição	Princípios organizacionais	Classificação	Projeção da performance institucional
AREJA	Fronteiras bem definidas.	Fraco	Fragil
	Coerência entre as regras de provisão e apropriação com as condições locais.	Fraco	
	Arranjos de decisão coletiva.	Fraco	
	Monitoramento.	Fraco	
	Sanções graduais.	Robusto	
	Mecanismos de resolução de conflitos.	Inexistente	
	Reconhecimento mínimo de direitos de organização.	Fraco	
	Alinhamento de instituições.	Fraco	

Fonte: Elaboração própria

Para a boa governança dos recursos de uso comuns, os “indivíduos ou famílias com direitos de extrair unidades de recursos do sistema RUC devem ser claramente definidos, assim como o próprio limite do sistema RUC” (OSTROM, 2011, p. 169 traduções nossa). Desta feita, o desenho institucional impresso para a AREJA, atende parcialmente a esse princípio fundamental.

O Estatuto da Associação dos Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão, Estado do Tocantins, prevê a área de 08 (oito) municípios jalapenses como área de abrangência da IP dos artesanatos em capim dourado, conferindo aos associados de 09 (nove) associações locais a titularidade da certificação, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Área de abrangência da IG

ASSOCIAÇÕES	MUNICÍPIOS
Assoc. dos artesãos e extrativistas do povoado do Mumbuca.	Mateiros
Assoc. comunitária dos artesãos e pequenos produtores de mateiros.	Mateiros
Assoc. dos artesãos e extrativistas do capim dourado do Jalapão.	Novo Acordo
Assoc. Novo Horizonte.	Novo Acordo
Assoc. de artesãos de santa Tereza do Tocantins.	Santa Tereza do Tocantins
Assoc. de artesãos de capim dourado pontealtense.	Ponte Alta do Tocantins
Assoc. comunitária dos extrativistas, artesãos e pequenos produtores do Povoado do Prata.	São Félix do Tocantins
Assoc. comunitária de desenvolvimento de Lagoa do Tocantins.	Lagoa do Tocantins
Assoc. comunitária de desenvolvimento de Lizarda.	Lizarda

Fonte: Elaboração própria

Nos documentos analisados, averiguou-se a existência de uma maior preocupação em incluir no processo de certificação os artesãos instalados na Região do que apontar os limites físicos de ocorrência do recurso de uso comum (RUC). Assim, a delimitação da área de abrangência da IG abarca municípios não produtores do capim dourado, a exemplo de Santa Tereza do Tocantins.

Ainda que a inclusão desse município seja explicada no decorrer das regras expostas nos documentos do registro da IP, esse caso apresenta certo contraste com os próprios critérios estipulados, para delimitação da área de ação da indicação geográfica, os quais estabelecem a presença do vegetal capim dourado e a existência de artesãos especializados na arte de tecer o capim dourado, como fatores de inclusão.

A definição dos limites do RUC e das pessoas autorizadas a acessá-los é ponto primordial para a organização coletiva. A respeito disso, Ostrom (2011, p.169, tradução nossa) relata:

A definição dos limites da RUC e aqueles autorizados para usá-lo pode ser considerada como um primeiro passo para a organização da ação coletiva, pois enquanto os limites do sistema da RUC ou a especificação de quais indivíduos poderão utilizar os RUC forem incertos, ninguém saberá o que se está manejando ou para quem se maneja.

Essa ação, entre outros fatores, poderá afetar o monitoramento do emprego do selo de indicação geográfica, uma vez que os artesãos poderão ter dúvidas sobre a origem da matéria-prima empregada, pela aludida comunidade, na confecção dos artesanatos, desmotivando-os em empregar ações de controle sobre a exploração do recurso.

Prosseguindo as análises buscou-se, junto aos documentos da IG, os termos relativos à apropriação e ao uso da indicação de procedência dos artesanatos em capim dourado. Nesse aporte, foi verificada a existência de mecanismos que tornam titulares da certificação aqueles indivíduos residentes na região de abrangência da indicação geográfica e associados às afiliadas da AREJA.

A região delimitada são imputados instrumentos legais de controle à exploração do capim, a respeito da Portaria 362/2007 do Instituto de Natureza do Tocantins (NATURATINS), estabelecadora de regras sobre a época e as condições para que os indivíduos estejam aptos a extrair o vegetal do local nativo. Estabelece, também, a proibição do transporte da matéria-prima “in natura” a quem não estiver autorizado pelo órgão ambiental do Estado. Na apropriação desse signo distintivo, os beneficiários da IG deverão respeitá-los, conforme expresso no Art. 13 do referido regimento. Igualmente, o emprego do selo de certificação só será permitido àquelas peças confeccionadas sob o rigor das aludidas normas e das regras de controle de qualidade, regidas pelo Regulamento do Controle de Qualidade do Artesanato em Capim Dourado.

A sustentabilidade financeira da AREJA também é prevista. O inciso VIII, Art. 10 do já citado Estatuto, prevê o rateio das despesas geradas pela manutenção da instituição de apoio com as associações afiliadas.

Ao confrontar essas exigências com a realidade local, é percebida a congruência dos requisitos com a vivência dos artesãos. Os apontamentos indicam o conhecimento dos beneficiários sobre as leis ambientais, as quais eles já cumprem. Assim como as práticas aportadas nas regras voltadas à garantia da qualidade da produção dos

artesanatos, que também já são adotadas, com traquejo, pela maioria dos artesãos afiliados à AREJA.

Nas discussões, os artesãos assentiram a necessidade de aportar recursos para a manutenção da AREJA, porém fizeram ressalvas quanto ao método proposto para angariar fundos. Suas notas corroboram com o alto nível de inadimplência vivido por grande parte das associações afiliadas. Nesse sentido, eles sugerem melhor estruturação dos canais de vendas, para que a associação de apoio tenha participação direta no valor da venda das peças certificadas.

O histórico da construção dos documentos para a obtenção do selo de Indicação de Procedência (IP) dos artesanatos em capim dourado demonstra uma condução participativa bastante “velada” dos principais beneficiários dessa ação. Todo o processo para solicitação do selo de indicação geográfica foi conduzido pela Fundação Cultural do Estado do Tocantins. Assim, em 2008, foi criada Associação de Artesãos de Capim Dourado da Região do Jalapão, Estado do Tocantins (AREJA) e os instrumentos de controle do signo distintivo que, por sinal, foi concedido em 2011, tendo por titular a referida associação.

No decorrer da análise dos documentos, os comentários levaram à percepção da existência de uma oposição entre sujeitos e instituições envolvidas, registrando a ausência da efetiva participação dos beneficiários e de uma ampla discussão sobre o objeto de certificação. As “estratégias de organização” do setor produtivo, abarcada principalmente pela Fundação Cultural do Estado do Tocantins, para a obtenção do selo, não foram reconhecidas pelo público alvo, pois as escolhas não foram realizadas coletivamente. Isso propiciou exclusões e o não reconhecimento do processo, por grande parte dos beneficiários e, por consequência, não houve a formação de um arranjo institucional favorável a implantação do selo.

Entre os casos estudados por Ostrom (2011), aqueles frutos da imposição de regras por autoridade externas, não alcançaram sucesso. Nas investigações realizadas, percebemos ações contrárias a esta constatação, sendo possível afirmar que o modelo de gestão talhado para a IP dos artesanatos em capim dourado, feriu enormemente os “*Principios de diseño*” esquematizado pela referida autora.

Em consonância com a legislação estadual, o processo de registro da Indicação de Procedência dos artesanatos em capim dourado aponta o Conselho Regulador como principal mecanismo de controle da IG. No entanto, a eficiência da estrutura do Conselho proposto é muito contestada pelos artesãos, uma vez que o corpo do Conselho Regulador é formado, em sua maioria, por integrantes de órgãos públicos, principalmente estaduais, cujas unidades estão

situadas em Palmas, capital do Estado do Tocantins, distantes em média 196 km dos municípios beneficiados.

Segundo os artesãos o modelo proposto está fadado ao fracasso, não só pela distância da base reguladora em relação à área de abrangência da indicação geográfica, mas também devido às características burocráticas destes órgãos; a falta de conhecimento técnico dos profissionais, em relação à atividade em questão; a consequente ausência de interação destes com o público alvo; e, principalmente, em virtude da grande rotatividade de servidores, dentro das instituições tocantinenses.

Apontado como um dos fatores de sucesso no trato com recursos de uso comuns, o monitoramento é, de acordo com Ostrom (2011), um processo a ser executado pelos apropriadores ou funcionários a eles subordinados, sendo estes os responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento dos modelos acordados e pela a organização do processo produtivo. O desenho analisado vem contra essa premissa, pois o monitoramento é direcionado a um conjunto de agentes, cujas atividades fins não são vinculadas ao papel que lhes é direcionado.

Nesse sentido, os artesãos entrevistados acreditam que a competência aferida ao Conselho Regulador da Indicação de Procedência não será alcançada, pois não é possível que agentes públicos que, em regra, deveriam fiscalizar a atividade desenvolvida ou mesmo ofertar estrutura ao seu desenvolvimento se insiram dentro do ambiente produtivo monitorando o dia a dia do processo produtivo e sejam capazes de acompanhar, orientar e controlar a produção dos artesanatos a contento, a grandes distâncias.

A este ponto, a geração de informações para a manutenção dos compromissos demandados, concernente ao comportamento dos integrantes da comunidade e sobre as condições dos recursos explorados, bem como o respaldo destas à imposição das sanções graduais, ficam comprometidos. A esse termo, Ostrom (2011) aponta que, nas instituições sólidas, o monitoramento não está nas mãos de autoridades externas, mas nas mãos dos próprios participantes e isso faz com que as sanções empregadas nesses sistemas sejam surpreendentemente baixas.

Dentro do processo de registro da indicação geográfica há instrumentos que determinam sanções e punições para quem violar as regras de utilização do selo de indicação de procedência dos

artesanatos em capim dourado⁴, de forma gradual e a rigor do nível da infração cometida. Em discussão, todos foram reconhecidos e aceitos pelos artesãos. Apesar dos preceitos da IG ter entrado em consonância com esse Princípio, o ambiente institucional desenhado para a gestão da IP dos artesanatos não favorece o seu desenvolvimento, uma vez que Ostrom (2011) liga seu sucesso à geração de informações no Monitoramento.

Não existe um ambiente formatado para que os afiliados da AREJA possam realizar encontros para discutir seus conflitos internos de forma que isso não lhes configurem delongas no tempo e que também não lhes sejam dispendiosos financeiramente. Essa condição fere a premissa de que os apropriadores do RUC devem ter acesso a instâncias locais para resolver suas desavenças. A esse termo Ostrom (2011, p. 183, tradução nossa) relata:

Se os indivíduos têm que obedecer às regras durante um longo período de tempo, deve existir algum mecanismo para discutir e resolver aquilo que constitui infração [...] Apesar que os mecanismos de resolução de conflitos não garantem que os apropriadores serão capazes de manter instituições duradoras, é difícil imaginar como pode manter qualquer sistema de regras complexas sem estes mecanismos.

Os artesãos ressaltaram a necessidade de um espaço para essa discussão, dado principalmente a realidade vivenciada por eles, em que as longas distâncias e a ausência de infraestruturas de acesso e comunicação, ainda é a realidade para boa parte dos afiliados. Embora, o sistema de telecomunicação da Região seja de baixa eficiência, a forma mais plausível apontada pelos artesãos seria a adoção de aplicativos para conversas virtuais.

Trabalhar os documentos referentes à IP dos artesanatos em capim dourado, junto aos artesãos locais, fez aflorar apontamentos com pesadas críticas sobre a interferência do Estado no desenvolvimento do objeto analisado. Nas normas estudadas, a todo o momento, os agentes governamentais fulguravam entre os apropriadores da IG, ora saindo da função de regulador e fiscalizador, ora passando a interventor, ora brandindo como um ente produtivo.

⁴ Estatuto e Regimento Interno da Associação dos artesãos em capim dourado da região do Jalapão, Estado do Tocantins e Regulamento Geral de Uso da Indicação Geográfica.

Os documentos cunhados expressam claramente a supressão dos arranjos de escolha coletiva, paradoxalmente aos argumentos de Ostrom (2011), de que a maioria dos indivíduos afetados pelas regras operacionais deve participar de sua modificação. Ao minar as decisões coletivas, o Estado priva os direitos individuais e a gerência de uma atividade de caráter privado é depositada nas mãos de agentes do Estado. É possível perceber isso quando a sede da AREJA é locada dentro de um órgão estadual, conforme Parágrafo único do Art. 1º do Estatuto da AREJA. Quando a outras pessoas é dada a consumação dos objetivos da aludida associação: “para consecução dos seus objetivos, a AREJA poderá ser representada por pessoas e entidades que não sejam associados⁵” (TOCANTINS, 2008, p. 1)

Da mesma forma, ao posicionar agentes de variadas instituições públicas como parte do mecanismo interno de fiscalização e monitoramento da instituição titular da IP, o Conselho Regulador, o Estado impõe-se como o único capaz de gerir o processo de certificação, pois no somatório dos votos a ampla maioria do conselho é configurada por esses agentes.

Neste ponto, os comentários também convergiram para logística de contato entre os agentes e os artesãos, visto que o controle de qualidade, dos artesanatos a serem certificados, ficou a cargo dos funcionários públicos ligados a Fundação Cultural, localizada em Palmas. Dois fatores foram destacados como dificultadores: a grande distância entre a capital do Estado e os polos de produção e a falta de conhecimento da arte de tecer em capim dourado, desses agentes responsáveis pelo controle de qualidade., (Art. 5º do Regulamento Técnico do Controle de Qualidade do Artesanato em Capim dourado).

Destaca-se que o Jalapão é um agrupamento de diversas áreas de proteção, existindo áreas que se caracterizam por ser parque nacional, por ter áreas de preservação ambiental estadual e, também propriedades privadas. Essa miscelânea institucional denota um sistema complexo. É nesse sistema que a IG do capim dourado se insere e, mesmo sendo objeto de uma atividade de caráter privado, ela está à mercê das normas e ações de regulação e fiscalização de instituições municipal – estadual – federal. Assim, deve existir um aninhamento em múltiplas camadas dessas instituições, para que suas ações ajudem no fortalecimento e proteção da indicação de procedência.

⁵Parágrafo único do Art. 5º do Estatuto da Associação de Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão, Estado do Tocantins.

No contexto analisado, esse aninhamento é ineficaz, por mais que a principal matéria prima e objeto da certificação, o vegetal capim dourado, seja um recurso de uso comum endêmico⁶. Embora o artesanato de capim dourado tenha rendido mercados pujantes e que existam normas de exploração e transporte, as ações de controle da extração do vegetal não têm surtido os efeitos necessários. E essa condição poderá comprometer o futuro desempenho institucional da AREJA, assim como já afeta as associações existentes na região.

Conclusão

Se a ideia de promover o registro de indicação geográfica para os artesanatos em capim dourado era proteger e valorizar a produção local, a forma com que foi construído todo o processo de registro tolheu as possibilidades de que esse instrumento facilitasse a resolução dos entraves inerentes à região produtora.

A pesquisa evidenciou uma grande distância entre a realidade institucional esquematizada para a IG e os parâmetros adequados à boa governança dos recursos de uso comuns. Isso pode ser explicado, em grande parte, pela estruturação resultante da forma com que foi conduzido o processo de construção do signo distintivo.

Os “*Principios de Diseño*” de Ostrom (2011) são norteadores da boa gestão dos recursos de uso comum, mas não funcionam estando desarticulados. O fato de ter-se delineado um forte viés quanto às sanções, pouco adiantará, por exemplo, se não existir um monitoramento e fiscalização e um aninhamento das várias instituições locais para zelarem pela integridade desse signo.

Ao final dos estudos, evidenciou-se que o ambiente institucional formatado para a AREJA foi configurando em meio a muita intervenção estatal, reafirmando um modelo de gestão já problemático, em que prevaleceu a não participação coletiva, a não promoção do apoderamento dos atores em relação ao instrumento de identificação geográfica, aliadas à manutenção de um sistema de monitoramento e fiscalização frágil, comprometendo fortemente a governança local.

Referências

ALMEIDA, A. W. B. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed., Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.

⁶ Espécie animal ou vegetal que ocorre somente em uma determinada área ou região geográfica.

BOURDIN, A. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRUCH K. L.; COPETTI, M.; LOCATELLI L.; FÁVERO, K. C. Indicações Geográficas e Outros Signos Distintivos: Aspectos Legais. In: PIMENTEL, L (Org.). **Curso de propriedade intelectual e inovação no agronegócio: Módulo II, indicação geográfica**. Brasília: MAPA; Florianópolis: SEaD/UFSC/FAPEU, 2013.

DALLABRIDA, V. R. **Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileira e portuguesa**. ©EURE, vol 42, n 126, p.p. 187-212, 2016.

DINIZ, E. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 47, nº 3, 1995. pp. 385-415. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>> Acesso: 20 Set.2016.

FIGUEIREDO, I.B.; SCHMIDT, I.B.; SAMPAIO, M. B.; SCARIOT, A. **O Manejo sustentável de capim dourado e buriti no jalapão, Tocantins**. Disponível em: <http://www.pequi.org.br/Figueiredo_et_al.pdf>. Acesso: 06 dez. 2015.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, p. 64-89, 2002.

GERHARDT, T.E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. SEAD/UFRGS. Porto Alegre:UFRGS, 2009.

LINDOSO, L. C. **Recursos de Uso Comum nos Gerais do Jalapão: uma análise institucionalista do Termo de Compromisso com populações tradicionais no interior de unidades de conservação**, 2014. 207 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Tocantins, Tocantins, 2014.

MAIORKI, G, J; DALLABRIDA, V. R.A indicação geográfica de produtos: um estudo sobre sua contribuição econômica no desenvolvimento territorial.**Interações**, Campo Grande, v. 16, n. 1, p. 13-25, pp. 14-27, 2015.

NÉRICI, I. G. **Didática geral dinâmica**. 11ed. São Paulo: Atlas, 1992.

OLSON, M. A. **Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OSTROM, E. **El Gobierno de los Bienes Comunes**. La evolución de las instituciones de acción colectiva. 2.ed.México: Fondo de Cultura Económica, UNAM/IIS, p.361,2011.

TOCANTINS. Governo do Estado. Lei nº 1.172, de 31 de julho de 2000. Cria a unidade de conservação ambiental denominada APA-Jalapão. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, Tocantins, n. 1004. 31 de julho de 2000.

TOCANTINS. Governo do Estado. Lei 1.203, de 12 de janeiro de 2001. Cria o Parque Estadual do Jalapão. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, Tocantins, n. 1004. 12 de janeiro de 2001.

TOCANTINS. Governo do Estado. Portaria nº 362, de 25 de maio de 2007. Estabelece normas para a coleta e manejo do capim dourado. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, Tocantins, n. 2.418 p. 46. 31 maio 2007.

TOCANTINS. AREJA. **Estatuto da Associação de Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão, Estado do Tocantins**. Não publicado.

VALENTE, M. E. R.; PEREZI, R.; FERNANDES, L. R. R. M. O processo de reconhecimento das indicações geográficas de alimentos e bebidas brasileiras: regulamento de uso, delimitação da área e diferenciação do produto. **Ciência Rural**, v.43, n.7, pp.1331-1336, 2013.

VALENTE, M. E. R.; RAMOS, R. P. A. M.; CHAVES, J. B. P. Indicação geográfica de alimentos e bebidas no Brasil e na União Europeia. **Ciência Rural**, v.42, n.3, pp.551-558, 2012.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2005.