

ID 727: TERRITÓRIOS DO VINHO: DOURO/DUERO E SÃO FRANCISCO

Rita A. DOMINGUES¹; José A. RIO FERNANDES²; Ruben C LOIS³

¹Universidade Federal Rural de Pernambuco; ritaalcantara@outlook.com

²Universidade do Porto; jariofernandes@gmail.com

³Universidade de Santiago de Compostela; rubencamilo.lois@usc.es

RESUMO: Nos territórios de Douro (Portugal) / Duero (Espanha) e São Francisco (Brasil) o vinho e a vinha têm uma grande importância na paisagem e na economia. Neste artigo pretende-se contribuir para a compreensão destas regiões, com uma agricultura muito especial, vistas a partir do sistema de governança. No quadro teórico, aprofunda-se o entendimento do conceito de governança, em especial na sua dimensão de articulação institucional e interescalar. Os elementos de suporte são dados estatísticos, bibliografia de âmbito teórico e conceptual, entrevistas e pesquisas de campo. Como seria de esperar verifica-se estarmos perante realidades distintas, ainda que nos processos de gestão do Douro/Duero e do São Francisco, vistos como áreas de produção de vinho, o modelo de governança esteja muito marcado pelo (des)articulação entre Estado e setor privado.

PALAVRAS-CHAVE: Governança; políticas públicas; economia do vinho; instituições

1. INTRODUÇÃO

A Região Demarcada do Douro é considerada uma das mais antigas regiões de vinho do mundo, pela regulamentação da atividade vitivinícola, tendo adquirido uma grande notoriedade na sua associação ao vinho dito do porto (ou Porto), o qual constituiu fator de grande significado no encontro de lógicas globais e locais desde o século XVIII.

Também na Península Ibérica, mas em Espanha, a Ribera del Duero ganhou importância como comarca vinícola, sobretudo desde os anos de 1980-90. No Duero espanhol também se desenvolvem outras regiões demarcadas, como Toro ou Rueda.

Entretanto, no Brasil, no Submédio São Francisco, em pleno semiárido, produzem-se frutas e vinhos, em contraste com o que se passa no seu entorno, afirmando-se desde os anos oitenta do século passado aí uma região vitivinícola relevante. Nos três casos, o clima e o solo são essenciais, a que se soma uma agricultura muito especial (ligada à produção de vinho) domina a economia.

Colocado o foco na governança, duas grandes questões norteiam o trabalho.

1. Quem são e como se articulam os principais agentes envolvidos no processo de governação / governança no Douro, no Duero e no S. Francisco?
2. O que se aprende com a análise comparativa, dada a importância da especificidade de cada caso e o contexto de cada país?

Na busca de resposta, consideram-se acontecimentos, processos e instituições, assim como o passado, como contributo para compreender a sociedade atual e as dinâmicas recentes, considerando os seus efeitos no futuro. No quadro teórico, aprofunda-se o entendimento da transição de governação para governança e estabelece-se um diálogo desta com a abordagem institucionalista, considerando as políticas públicas. Os elementos de suporte são dados estatísticos, bibliografia de âmbito teórico e conceptual, entrevistas e pesquisa de campo.

2. GOVERNANÇA E INSTITUIÇÕES

É possível observar um padrão institucional no Douro e Duero tal como no S. Francisco, no que diz respeito ao uso do solo agrícola e à organização da produção. No entanto, relativamente às políticas há campo de força, onde, por um lado, está o poder centralizador dos estados, a pensar, sobretudo no interesse nacional associado à exportação e, por outro, há o jogo complexo das iniciativas individuais e das forças económicas, como territórios de encontro do local e regional e entre estes patamares e os níveis nacional e global.

Falar de jogo de poder remete para a compreensão das instituições, enquanto “conjunto de regras, procedimentos de aceitação e normas de comportamentos morais e éticos, criados para restringir o comportamento dos indivíduos” (North, 1993, p. 7) e do seu papel na sociedade, em especial no comportamento da economia. Leva ainda a considerar os arranjos institucionais que se encontram ligados à organização dos poderes públicos e à ação económica dos indivíduos e das empresas.

Neste sentido, é possível estabelecer o diálogo com a governança, vista como um “novo modelo de gestão” do território. No processo de transição – e sobreposição – entre governação e governança, convém considerar que no primeiro, está posto o acento no tradicional governo. No modelo de governança, pelo contrário, existe uma tríade formada pelo Estado, a sociedade civil e o setor privado.

Ampliando o entendimento de governança territorial, Carmo (2014, p. 42) diz “ser um conceito amplo e encontrar-se num campo particular: o território, que é um objeto complexo, relativamente ao qual há uma multiplicidade de atores”. No caso específico do Douro, toda essa particularidade se encontra presente, com ações (raramente concertadas, todavia) entre o Estado, os pequenos

produtores (Casa do Douro) e a Associação de Exportadores de Vinho do Porto, tendo por pano de fundo a União Europeia.

A este propósito, Fernandes (2009) e Chamusca (2013) lembram que a questão estrutural da governação está na estabilidade e na eficiência institucional e se relaciona com o respeito às leis. Seguindo o entendimento do Livro Branco da Governança Europeia, Ferrão (2013 e 2015) coloca a participação pública como necessária, em todo o ciclo de política.

3. AGENTES E (DES)ARTICULAÇÃO DE PODERES

3.1. DOURO

Para analisar a governança no território do Douro importa considerar o modo como foi estruturado o negócio do vinho para, em seguida, compreender melhor a situação atual. É preciso, pois, regressar ao Marquês de Pombal (finais do século XVIII), quando houve vários arranjos institucionais para adequá-lo às exigências de um determinado contexto nacional e, sobretudo, internacional. O filoxera será decisivo para compreender alterações de propriedade e de tecnologias de produção, ainda que, do ponto de vista organizacional talvez que o mês de julho de 1926 seja o principal marco (como sustenta Peixoto, 2004), dado os decretos de então que mudaram a face do setor do vinho do Porto.

Os produtores e exportadores foram enquadrados em grémios ou associações específicas. Para o primeiro grupo criou-se a Federação na Casa do Douro; os segundos foram reunidos no Grémio dos Exportadores do Vinho do Porto. Para intermediar, coordenar e fiscalizar as ações surgiu o Instituto de Vinhos do Porto (IVP) em 1933, após a extinção da Comissão de Viticultura da Região Duriense (um ano antes) e, na mesma década, institucionalizou-se o benefício¹³⁷, para controlar a produção e a qualidade do vinho do Porto na Região Demarcada do Douro.

Só após a revolução de 1974 ocorrem alterações com alguma importância na geografia institucional, com a criação da Associação das Empresas de Vinho do Porto, do Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto, I. P. (adiante designado por IVDP)¹³⁸ e da Federação Renovação Douro.

Além disso, o grémio foi extinto e as empresas exportadoras associaram-se livremente na Associação dos Exportadores de Vinho do Porto, que depois passou a ser Associação das Empresas de Vinho do Porto, enquanto a Casa do Douro resistiu à extinção. Quando ocorrem alterações, estas

¹³⁷ Benefício é a autorização que cada produtor recebe para produzir vinho do Porto.

¹³⁸ É um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, de natureza interprofissional, nos termos do Decreto-Lei n.º 97 (2012), de 23 de abril.

geram temporariamente uma situação de desequilíbrio, e, nos anos 90 do século XX, o sistema instalado evoluiu, levando à criação da Comissão Interprofissional da Região Demarcada do Douro (CIRDD) que incorporava representantes dos produtores e dos exportadores.

Já neste século, o Estado decreta, em novembro de 2003, uma nova reforma institucional. Com o novo enquadramento legal, apesar de reações diversas e manifestações populares, a Casa do Douro perde poderes de regulação. Mas, com o tempo, a situação tornou-se insustentável e, em 2014, o Estado decide pela sua extinção e venda dos seus bens.

O que é que estas questões têm a ver com a governança? Segundo Pina (2015), em entrevista, os pequenos produtores não têm quem os represente, seja porque o modelo de cooperativas foi um insucesso, hoje moribundas senão extintas, salvo excecionalmente.

Concluindo, após 1974, há várias indecisões e confrontos de poder, com as tendências ditas neoliberais a acompanhar o recuo do Estado num contexto de triunfo dos exportadores sobre os pequenos produtores. Em consequência, verifica-se um processo de concentração em algumas grandes empresas, assim como a emergência de pequenas empresas de produção e venda própria, que ajudam a promover a marca “Douro” associada ao vinho de mesa.

3.2. DUERO

No Duero espanhol, embora há muito se fizesse vinho, a sua posição era secundária no contexto ibérico, devido à sua distância dos grandes centros urbanos, como Sevilha e Madrid, assim como dos portos de exportação (Santander, Gijón, Bilbao). Esta situação continuou no século XIX com o desenho da rede de caminho-de-ferro e com fracasso do Canal de Castilla (Huetz de Lempis, 1967; Aparicio et al., 2008). Nos anos 1970 a produção do vinho era importante e já se podia comercializar fora da região, mas catalogava-se como vinho comum ou “de pasto”.

As causas da mudança são várias e todas têm relação com a governança. Destacamos as quatro principais: a) a importância de adegas individuais e pequenas zonas vitícolas; b) o papel central da constituição de Denominações de Origem; c) a atuação do governo regional como promotor da atividade agrícola de qualidade ; d) uma estrutura empresarial dinâmica e inovadora (Aparicio et al., 2008; Sánchez, 2011; Molinero, Porca y Mollevì, 2013; Lois e Pinheira, 2014)

Todos os autores consultados sublinham a importância que uma muito qualificada adega, Vega Sicília, teve em mudar a imagem de esta Região Demarcada com vinhos. Popularizou a ideia que no Duero central de Castela havia bons vinhos e, pouco a pouco, no Leste de Valladolid, Sul de Burgos

e Oeste de Soria apareceram adegas e marcas de nível medio-alto. Com a afirmação dos vinhos de Rueda e Toro, o Duero espanhol construiu um vinho de qualidade (Mollevì, 2014).

A chave esteve na estratégia de configurar Denominações de Origem (DO) (Sánchez, 2011; Maya, 2014). Na aposta pela promoção das DO a actuação do governo da Comunidade Autónoma de Castilla y León foi essencial, desde a sua constituição em meados de 1980, convertendo-se num eixo central da ação, reunindo consenso político, que conta com o Ministério Regional de Agricultura, outro de Economia e o Instituto de Qualidade Técnica Agroalimentar.

Por último, a criação de uma rede de empresas produtoras, engarrafadoras e comercializadoras estritamente ligadas e articuladas pelas DO é fundamental. Como o é também o amparo na sua ação pelas instâncias governamentais.

3.3. SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO

No Submédio do São Francisco não existe tradição na produção e no consumo de vinho até os anos de 1980, apesar do potencial em termos de solos e clima para a produção de uvas.

A região foi inserida nas grandes redes nacionais de economia, devido, entre outros fatores, ao provimento de energia elétrica (anos 1970) pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e a uma política pública da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), combinada com o Fundo de Financiamento do Nordeste (FINOR), cujo objetivo foi atrair indústrias do Centro-Sul¹³⁹, através da isenção de impostos e da atribuição de incentivos fiscais.

Este processo foi sentido em especial pós a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF)¹⁴⁰, que seguiu o modelo de desenvolvimento regional da Tennessee Valley Authority (TVA) A esta soma-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)¹⁴¹, criada em 1975 e que será da maior importância na pesquisa de melhoria genética.

Além desses agentes governamentais, também existiram – e existem – organizações estaduais com papel relevante, entre as quais se destaca a Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (AD DIPER),¹⁴² que desenvolve o Programa do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco, inserido no Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (PRODEPE).

¹³⁹ Mais informações sobre o peso das articulações políticas em Petrolina, ver Domingues (1989).

¹⁴⁰ Essa comanhia substituiu a CVSF e a Suvale.

¹⁴¹ Para mais informações, ver <https://www.embrapa.br/semiario>.

¹⁴² ADIPER é uma sociedade de economia mista estadual, criada pelas leis estaduais nº 5.783, de 22 de dezembro de 1965, e nº 5.840, de 26 de agosto de 1966. Para mais informações, ver www.addiper.pe.gov.br.

Em termos de organização dos atores do setor privado, destaca-se a presença da Valexport,¹⁴³ da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), do Instituto do Vinho do Vale (VINHOVASF),¹⁴⁴ da Sicvale, da Coopecsvale, da Câmara da Uva e de um centro tecnológico da uva e vinho, implantado em 2006 (Domingues, 2006; Pernambuco Competitivo, 2009).

O potencial produtivo de frutas via irrigação, representa uma parcela significativa da economia regional, estando na base da afirmação do polo urbano Petrolina-Juazeiro como caso atípico do Sertão. Já a história das empresas vitivinícolas é mais recente, o que explica que haja apenas oito vinícolas em funcionamento no Vale do São Francisco. No início deste século, foi instalado um novo empreendimento na região: a vitivinícola Santa Maria, associada, posteriormente, a uma *joint venture* entre a portuguesa Dão Sul e a maior importadora de vinhos do Brasil, a Expand Store. As três juntas criaram a Vinibrasil,¹⁴⁵ em 2004.

O setor tem dificuldades, sobretudo na competitividade, devido à elevada carga tributária, na ordem de 50%. Hoje, sem políticas públicas específicas, disponibiliza apenas uma isenção de 95% de seu ICMS¹⁴⁶.

Quanto ao papel do Estado no seu processo produtivo, verifica-se que ele está presente: no plano financeiro, como promotor de uma rede de escolas técnicas, de centro de pesquisa e universidades com cursos voltados para a especificidade da região e, na implantação duma grande rede de canais de irrigação.

Verifica-se uma expansão da área de cultivo, uma vez que a disponibilidade de terras existe, o que é acompanhado pelo aumento da produção e a diversificação do mercado. Além do Estado, estão presentes apenas grandes empresas, e uma relação de tipo empresário - trabalhador assalariado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governação e governança ajudam a explicar muito do que muda no processo de organização das várias regiões objeto de análise. A conclusão virá através de três variáveis: a primeira, o Estado, a segunda, o papel central das regiões e, terceira, os atores do setor privado.

Percebe-se que de uma forma geral tenha sido o Estado que impulsionou as regiões demarcadas. No Douro durante o Estado Novo, o centralismo e uma visão setorial impõem-se, depois da ação visionária do Marquês de Pombal; após 1974, há várias indecisões e confrontos de poder, com as

¹⁴³ Essa organização é a principal representante do setor de fruticultura, tanto na comercialização do produto como em defesa dos interesses dos produtores.

¹⁴⁴ A Vinhovasf representa os interesses das empresas vitivinícolas do Submédio São Francisco.

¹⁴⁵ A Vinibrasil está na fazenda Planaltina, com 1.600ha, no município de Lagoa Grande, Pernambuco.

¹⁴⁶ O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação, ICMS é de competência dos Estados.

tendências ditas neoliberais, num contexto de triunfo dos exportadores sobre os pequenos produtores,. Em consequência, verifica-se um processo de concentração em algumas grandes empresas, assim como a emergência de pequenas empresas, reforçando o prestígio internacional.

No caso da Espanha, a iniciativa é essencialmente realizada à escala regional, com a administração autonómica a definir na promoção do desenvolvimento rural de um vasto espaço peninsular. De facto, a Comunidade Autónoma de Castilla y León foi essencial ao aposta na promoção das denominações de origem, bem como a defesa de uma agricultura de qualidade convertendo-se no agente central da transformação recente e do sucesso dos vinhos.

Quanto à especificidade da irrigação do vale São Francisco há que notar-se a presença preponderante do Estado, com políticas públicas em todos os segmentos.

Nos três casos, o território tem protagonismo por si, sendo muito mais que um mero palco de ação. A sua transformação não é muito menos o resultado de uma tensão binária público-privado. Isto já o entendeu o Sebastião José de Carvalho e Melo no século XVIII.

Os atores privados, por sua vez, são diversos: há grandes empresas e muitos produtores individuais de diferente dimensão, no caso do Douro/Duero. Para o Vale do São Francisco além desses o Estado interfere fortemente, ao conceder incentivos financeiros e promover isenções fiscais a grandes produtores.

Sim, claro, cada caso é um caso. Mas interessa, todavia, não tanto a comparação, mas a aprendizagem pela diferença, esperando poder contribuir também para uma reflexão a partir de olhares diversos, tendo a Geografia por formação, nas três nacionalidades distintas e a compreensão da governança como elemento essencial na compreensão das mudanças de base territorial, onde o vinho marca a paisagem e a economia.

5. BIBLIOGRAFIA

Aparicio Amador, J.; Sánchez Hernández, J.L.; Alonso Santos, J.L. y Rodero González, V. (2008): “La Ribera del Duero, geografía de un medio innovador en torno a la vitivinicultura”. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales (XII , 277) < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-277.htm>>.

Bock, S. (2006). ““City 2030”—21 cities in quest of the future: New forms of urban and regional governance.” European Planning Studies 14(3), 321 – 334.

- Carmo, F. (2014). Planos Regionais de Ordenamento do Território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. GOT – Revista de Geografia e Ordenamento do Território, 2014, vol.5, p.41-65. Disponível em <http://cegot.org> [Consultado em 01 de novembro de 2014]
- Chamusca, P. (2013). Novos desafios e objetivos de governação territorial. GOT – Revista de Geografia e Ordenamento do Território, 4, 31-55.
- Domingues, R. A. (2006). Aspectos institucionais da gestão dos recursos hídricos: o caso do Submédio São Francisco. 191p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Fernandes, J. A. R., & Chamusca, P. (2009). Governância, planeamento e estratégias de desenvolvimento territorial: reflexões a propósito da teoria e da prática. [Governance, planning and territorial development strategies: reflections on theory and practice]. Inforgeo, 24, 27-43.
- Governança Europeia. (2001). Um Livro Branco. Comissão das Comunidades Europeias. Bruxelas, (2001, julho, 25). Recuperado em out 2015 de <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>
- Hernando, F. M. (1997). [La Ribera del Duero](#): transformaciones y dinamismo de una comarca vitícola. [Medio ambiente en Castilla y León](#), 4(7), 1997 19-36.
- Huetz de Lempis, A. (1967): Vignobls et vins du Nord-Oust d'Espagne. Thèse d'État: Université de Paris-La Sorbonne
- Lacaze J. P. (1995). O ordenamento do território. [Territorial planning]. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lois González, R.C. e Piñeira Mantiñan, M^a.J. (2014): “Las marcas de prestigio de territorio rural. Un estudio de caso: las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas en Galicia”, en Universidad de León, De la Geografía Rural al Desarrollo Local. Homenaje a Antonio Maya Frades. Pp. 459-479. León: Universidad de León
- Maya Frades, A. (2014): “Las industrias alimentarias: el éxito de las Denominaciones de Origen Protegidas (DO), las Marcas de Garantía (MG) y las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP): ¿Qué perspectivas de futuro? El caso de Zamora”, en Universidad de León, De la Geografía Rural al Desarrollo Local. Homenaje a Antonio Maya Frades. Pp. 83-109. León: Universidad de León.
- Molinero Hernando, F. (1979): Tierra de Roa: La crisis de una comarca vitícola tradicional. Eds. Universidad de Valladolid. Valladolid.
- Molinero Hernando, F., Porcal Gonzalo, M^a.C. y Mollevì Bortoló, G. (2013): “Viñedos en España: entidad, valor y significado de un cultivo colonizador”, en F. Molinero (Coord.), Atlas de los



Paisajes Agrarios en España. Pp. 192-217. Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino. Madrid.

Mollevì Bortolò, G. (2014): “El sector vitivinícola tras 25 años de PAC. 1986-2011” en Universidad de León, De la Geografía Rural al Desarrollo Local. Homenaje a Antonio Maya Frades. Pp. 505-525. León: Universidad de León

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance.: Cambridge University Press, New York.

Oliveira, A. (1993). O Douro país vinhateiro. Da produção ao comércio. [The Douro wine country. From production to trade]. Algumas considerações. Revista de História, 12, 221-244.

Pereira, G. M. (2008). Nos 250 anos da região demarcada do douro: da companhia pombalina à regulação interprofissional. In F. Sousa (org.) A Companhia e as relações económicas de Portugal com o Brasil, a Inglaterra e a Rússia. FLUP, Porto.

Pernambuco Competitivo. Saber olhar para saber fazer. Instituto de Tecnologia e Gestão, Recife: INTG. 2009.

Sánchez Hernández, J.L. (2011): “Los vinos de calidad en Castilla y León o la complementariedad entre naturaleza, sociedad, producción y conocimiento”, Cuadernos de Estudios Agroalimentarios. CEA 02, Julio 2011, 133-151.