

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

André Sousa Maia Justiniano Ribeiro

**A REGULAÇÃO DO SETOR VITIVÍNICO BRASILEIRO:
DA HETERO PARA A AUTORREGULAÇÃO**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em
Direito Administrativo orientada pelo Professor Doutor Pedro António Pimenta
Costa Gonçalves e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra.**

Julho de 2019

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

ANDRÉ SOUSA MAIA JUSTINIANO RIBEIRO

**A REGULAÇÃO DO SETOR VITIVÍNICOLO BRASILEIRO: DA HETERO PARA A
AUTORREGULAÇÃO**

***THE REGULATION OF THE BRAZILIAN WINE SECTOR: FROM HETERO TO SELF-
REGULATION***

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências
Jurídico-Políticas/Menção em Direito
Administrativo orientada pelo Professor Doutor
Pedro António Pimenta Costa Gonçalves e
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra**

Julho de 2019

Aos meus pais, meu terroir.

AGRADECIMENTOS

Chego até aqui pela graça de Deus e generosidade da minha família e de meus amigos. Ao Pai Celeste sempre a minha primeira gratidão e a Ele toda a honra. Como se verá, é longa lista de presentes que Ele me deu.

Vai longe o ano de 2013, quando por um acaso fui parar em Coimbra para visitar minha querida amiga Joana e o seu marido Nuno, também querido amigo. Acolheram-me desde então e aquela passagem de três dias fez-me querer voltar. Sou a eles grato. Também grato por terem me conseguido um senhorio tão simpático. Ao senhor Paulo eu devo dias tranquilos e seguros em Coimbra. Bruno Soares e Themis, obrigado também pelos momentos de desprendida ajuda e franca amizade.

O tema desta dissertação foi fortemente incentivado por meu carinho pelos vinhos. Mas os vinhos têm o significado das pessoas que os fazem. Por isso significam tanto. Muito obrigado ao amigo Fernando Seixas, que compartilhou comigo a sua família e fez o Natal (x2!) seguir tendo sentido. Também sou grato aos amigos Tomás Roquette (Quinta do Crasto), Pedro Araújo (Quinta do Ameal) e João Nicolau de Almeida (Quinta do Monte Xisto). Valiosíssimas conversas e lições!

Pela generosidade desses amigos tive a oportunidade de conversar com pessoas formidáveis que também constroem o vinho português. Obrigado a Francisco Tovar (The Fladgate Partnership), Manoel Lobo (Quinta do Crasto), Luís Pato (o próprio), o Professor Dr. Ribeiro de Almeida (IVDP) e Antonio Marques da Cruz (Quinta da Serradinha). Foram horas das mais valiosas lições.

No orgulhoso vinho brasileiro tive o privilégio de contar com a ajuda de Renato Savaris e Lucas Foppa, amigos queridos da Maximo Boschi, uma vinícola a produzir preciosidades. Também tive uma esclarecedora conversa com Luís Henrique Zanini, um dos maiores enólogos do Brasil.

Este trabalho não teria acontecido se em 2015 o Professor Dr. Marcio Iorio Aranha não tivesse resgatado meu interesse acadêmico. Pude contar, portanto, com o incentivo de dois dos maiores especialistas em direito regulatório, pois também não haveria trabalho neste tema sem o incentivo do Professor Dr. Pedro Gonçalves, meu orientador.

Ao Carlos Pio, Ana Repezza e Rebeca Gouget, a minha dívida e amizade. Tive o privilégio de ser aluno do Professor Pio há mais de dez anos e trabalhar com ele e essas

profissionais e amigas maravilhosas reforçou-me o senso de responsabilidade e missão. A experiência na Presidência da República também compõe este trabalho.

Obrigado também ao Secretário César Mattos, um chefe e amigo, que apoiou-me na conclusão desta empreitada.

Aos amigos velhos e novos agradeço na pessoa do Gabriel Bertone, de uma generosidade sem par, e aos bons, velhos e rabugentos Felipe e Pedro. Sou o que sou por contar com vocês.

Estevan e Lud, amigos que a Universidade de Coimbra me deu. Vocês são a prova de que sou mimado por Deus. Este trabalho, só nos seus méritos, também pertence a vocês. Certamente isto nunca teria se concluído sem o valoroso suporte do meu amigo Rafael Barreto, a quem devo muito. Você foi fundamental para que não perdesse o ânimo pouco antes da linha da conclusão.

Para além da gratidão, tenho uma dívida eterna com Eduardo Lacreta Leoni. Se não consigo agradecer em palavras a sua irresoluta ajuda, o seu bom uso de instrumentos comportamentais (ameaçando a minha adega), e a sua franca amizade, permita-me tentar com o bom vinho.

Finalmente, meu obrigado aos que me sustentaram espiritual e materialmente na distância de casa. Aos meus pais, irmãos e irmãs, espero sempre poder oferecer um pouco de alegria e orgulho.

E ao Marco, que esteve ao meu lado do início ao fim. Ainda que teimemos em nossas distâncias superlativas, a Califórnia e o Douro são como o seu afeto, estão sempre logo ali.

En qué reino, en qué siglo, bajo qué silenciosa
conjunción de los astros, en qué secreto día
que el mármol no ha salvado, surgió la valerosa
y singular idea de inventar la alegría?

Con otoños de oro la inventaron. El vino
fluye rojo a lo largo de las generaciones
como el río del tiempo y en el arduo camino
nos prodiga su música, su fuego y sus leones.

En la noche del júbilo o en la jornada adversa
exalta la alegría o mitiga el espanto
y el ditirambo nuevo que este día le canto

otrora lo cantaron el árabe y el persa.
Vino, enséñame el arte de ver mi propia historia
como si ésta ya fuera ceniza en la memoria.

Jorge Luis Borges

RESUMO

O quadro regulatório da produção de vinhos no Brasil é orientado pela Lei do Vinho. Tal quadro é caracterizado pela hetero-regulação, operando todo um conjunto de regras a partir de competências capitaneadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mas em que também participam a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e as secretarias estaduais e municipais de agricultura. A partir de dados e características do sistema de regulação vitivinícola português, este estudo descreve o quadro regulatório brasileiro, analisando a incipiente manifestação da autorregulação, que caracteriza a regulação vitivinícola em Portugal e na Europa. O estudo demonstra como a implantação do regime de Indicações Geográficas no Brasil, em complemento com a melhora qualitativa dos vinhos brasileiros provocada pela exposição destes à concorrência, foi o ponto de partida para o estabelecimento de instrumentos e estruturas de autorregulação da produção e da certificação.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação, Autorregulação, Vinho, Indicações Geográficas

ABSTRACT

The regulatory framework for wine production in Brazil is governed by the Brazilian Wine Law. Such a framework is characterized by hetero-regulation, operating a whole set of rules from competencies commanded by the Ministry of Agriculture, but also in which Embrapa, the National Institute of Industrial Property and state and municipal agriculture secretaries have a role. Based on data and characteristics of the Portuguese wine regulation system, this study describes the Brazilian regulatory framework, analyzing the incipient manifestation of self - regulation, which characterizes wine regulation in Portugal and Europe. The study shows how the implementation of the Geographical Indications regime in Brazil, in addition to the qualitative improvement of the Brazilian wines provoked by their exposure to competition, was the starting point for the establishment of instruments and structures for self - regulation of specific wine production and its certification.

KEYWORDS: Regulation, Self-regulation, Wine, Geographical Indications

SIGLAS

ATEVA –	Associação Técnica dos Viticultores do Alentejo
AVAs –	<i>American Viticultural Areas</i>
AWBC –	<i>Australian Wine and Brandy Corporation</i>
BATF –	<i>Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms</i>
CRA –	<i>Community Reinvestment Act</i>
CVRA –	Comissão Vitivinícola Regional Alentejana
CVRVV –	Comissão de Viticultura da Região dos Vinhos Verdes
DOCa –	<i>Denominacione de Origen Calificada</i>
DOCG –	<i>Denominazione di Origine Controllata e Garantita</i>
DO –	Denominação de origem
FAA –	Federal Alcohol Administration
GEVP –	Grémio dos Exportadores de Vinho do Porto
IGs –	Indicação geográfica
INPI –	Instrução Normativa do Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPs –	Indicação de procedência
IVDP –	Instituto dos Vinhos do Douro e Porto
IVP –	Instituto dos Vinhos do Porto
IVV –	Instituto da Vinha e do Vinho
LIP –	<i>Label Integrity Program</i>
OAB –	Ordem dos Advogados do Brasil
OECD –	<i>Organisation de Coopération et de Développement Économiques</i>
QbA –	<i>Qualitätswein bestimmter Anbaugebiete</i>
QmP –	<i>Qualitätswein mit Prädikat</i>
QgU –	<i>Qualitätswein garantierten Ursprungs</i>
RCEE –	Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Coletivas de Direito Público
RDD –	Região Demarcada do Douro
VDP –	<i>Verband Deutscher Prädikatsweingüter</i>

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – Fundamentação teórica.....	10
1.1. Da Regulação	10
1.2. Da Autorregulação	18
1.3. Da colegialidade no processo regulatório	25
2. CAPÍTULO 2 – Regulação Vitivinícola em Portugal.....	30
2.1. Esclarecimento Conceitual – Indicações Geográficas no Brasil e em Portugal	30
2.2. Partida do Porto	33
2.3. Ao Alentejo e além (Decreto-Lei n.º 212/2004).....	40
2.4. Da consolidação do modelo europeu	45
2.5. O novo mundo anglo-saxão	53
2.6 Argentina	57
3. CAPÍTULO 3 – Desenvolvimento do quadro regulatório vitivinícola brasileiro.....	62
CONCLUSÃO.....	94
BIBLIOGRAFIA	97

INTRODUÇÃO

As Indicações Geográficas são signos distintivos, assim como as marcas, mas que delas muito se diferenciam. As IGs não pretendem distinguir um produto específico, mas raízes. Uma IG distingue o produto que a carrega pelo seu vínculo, pela sua origem. O que tal signo distintivo comunica é que o produto que o carrega tem algo de místico, impregnando nele algo do seu lugar.

No mundo vitivinícola a IG tem um papel de grande relevância. Na linguagem dos entendidos, ela indica o *terroir* a que pertence o vinho. Ainda mais, pode indicar também um *savoir-faire* (saber-fazer), o conjunto de tradições e técnicas que foram empregados na produção do vinho. A depender do seu nível de certificação, uma indicação geográfica no rótulo de uma garrafa conta a longa história de um matrimônio da natureza (*terroir*) com a humanidade (saber-fazer).

Mas, como em todo matrimônio, há regras a serem observadas. Em diferentes jurisdições do velho e do novo mundos vitivinícolas, uma longa lista de regras.

É uma característica dessas regras que sua gestão, e por vezes a sua elaboração, se deem por meio das pessoas responsáveis pelo produto, tanto pelo lado da lavoura (uva) quanto pelo lado do comércio (vinho). É fato que, com a modernização do processo produtivo em muitos lugares, a verticalização da cadeia tem sido recorrente, atenuando tal diferenciação.

Ao fenômeno do regular a própria conduta chamamos de autorregulação. Presente no direito pátrio com maior expressão e há mais tempo noutras realidades profissionais, de que é o maior exemplo a advocacia, a autorregulação começou a se expressar na produção do vinho brasileiro no início do século XX, acompanhando o desenvolvimento das IGs brasileiras.

O presente estudo pretende, à luz da consolidada doutrina portuguesa, já alimentada por amplo e inigualável material (já se vão mais de 250 anos desde a demarcação do Douro), apresentar modelos de regulação estrangeiros, com destaque para Portugal, a fim de compreender como se formata a regulação vitivinícola no Brasil.

Esta dissertação está dividida em três partes. A primeira delas apresenta os seus fundamentos teóricos a partir da tese referencial de Vital Moreira: Auto-regulação profissional e administração autónoma – A organização institucional do vinho do Porto. Também são discutidos temas sobre as falhas de Estado e falhas de mercado, além da colegialidade no direito brasileiro. Na segunda parte está a apresentação da autorregulação da vinha e do vinho em Portugal e a descrição de outros modelos regulatórios. Finalmente, a

terceira parte descreve os principais aspectos da Lei do Vinho brasileira, os atores responsáveis pelo seu *enforcement* e a regulação de IGs como alicerce para a autorregulação do vinho. Ainda, o capítulo discorre sobre a *rationale* desse sistema regulatório, apresentando suas dimensões de hetero e autorregulação e, a título de reflexão, a importância da teoria dos *nudges* na moderna concepção regulatória.

CAPÍTULO 1 – Fundamentação teórica

1.1. Da Regulação

A regulação pode ser compreendida como a manifestação de uma ambivalência em que se busca a (i) regularidade, ou seja, a estabilidade; e a (ii) regulamentação, ou seja, o estabelecimento de regras que guiam um dado comportamento, que pode ser distinto do atualmente praticado. Essa ambivalência é expressão de uma concepção de viés construtivista da ordem humana, viés este que se estabeleceu como hegemônico com a crise do modelo liberal oitocentista. Nas palavras de Vital Moreira (1996) é a regulação econômica o “estabelecimento e a implementação de regras para a atividade econômica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos.”¹

Na esteira da 1ª Guerra Mundial e da crise dos anos 1930, afirmou-se nas economias ocidentais industrializadas uma nova concepção de gestão da coisa pública, em que o Estado não apenas passava a extrapolar as suas competências de polícia geral e garante da ordem para o ordenamento econômico, como a própria a economia passaria a ser o foco da gestão governamental.

Tal lógica intervencionista fundou-se em dois pilares. O primeiro era a garantia da própria ordem econômica. As falhas de mercado justificavam a intervenção, de modo a garantir que a desordem e o desajuste de uma crise pudessem ser evitados pela organização sistemática, pelo planejamento, pelo controle e pela ordenação que a regulação estatal prescrevia. O segundo pilar era a própria redefinição do objetivo, do sentido das interações de mercado. Para além da geração de lucro para os envolvidos no processo produtivo, outros interesses sociais passaram a disputar o protagonismo da razão de ser da ordem econômica: a distribuição da renda, o pleno emprego, a assistência social. Cumpria intervir nas interações espontâneas para construir interações que viabilizassem também, ou principalmente, esses objetivos identificados com o advento do “Estado Social”.

Contudo, a crise do modelo do Estado Social² não levou ao retorno do modelo não-intervencionista do século XIX. As reações políticas, identificadas no que os seus críticos rotulam como uma contrarrevolução “neoliberal”, não levaram o Estado a circunscrever-se novamente no rol de tarefas mínimas que caracterizaram o Estado Liberal. Levaram-no a

¹ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração autónoma (A organização institucional do vinho do Porto)*, 2 volumes, Tese de Doutoramento, Coimbra, 1996. p.42.

² ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE Publications, 1996 p. 46 e seguintes.

rever agendas dirigistas e/ou intervencionistas, de modo a criar mais espaço para interações espontâneas do mercado. Disto é exemplo o processo de desestatização amplamente vivido pela Europa nos anos 1980 e 1990 (neste momento também pela América Latina) e de desregulamentação pelos Estados Unidos. Isso significou, porém, a afirmação de um “Estado inserido”, um Estado Regulador que interage com o mercado.³

O presente paradigma do Estado Regulador é, portanto, uma síntese do embate do processo intervencionista com as inequívocas interações espontâneas de mercado. Se por um lado estas apresentam falhas, tais como a formação de cartéis, monopólios, concentrações verticais, que impactam negativamente na qualidade, quantidade e preços de bens e serviços ofertados, por outro, os estudos de economia política apontaram consistentes falhas de Estado, como a captura, rentismo, o dilema do principal-agente e as muitas ineficiências daí decorrentes. O que o paradigma da regulação preconiza é o enfrentamento de problemas dos dois lados, se aproveitando do dinamismo e dos sinais que a livre interação dos agentes de mercado apresenta, mas sem abrir mão do instrumental de incentivos disponíveis para o regulador de modo que possa minimizar as falhas de mercado e facilitar um ambiente em que os agentes interagem de modo mais eficiente, inclusive com ganhos para objetivos identificados como “sociais”.

Tais processos de privatização (ou desestatização) ao invés de anularem qualquer forma de intervenção, levaram a um adensamento do processo regulador. Isto porque os mecanismos de regulação caracterizadores do modelo de intervenção direta, como o fechamento do acesso a mercados e o controle de preços, deram espaço para instrumentos mais sofisticados, pautado não pelo comando e controle, mas por uma lógica de incentivos para agentes regulados e consumidores.

Esse instrumental mais sofisticado inclui a abertura de informações para aumento de transparência (*disclosure*), restrições comportamentais, encargos e restrições ao direito de propriedade.

O aumento de transparência ou abertura de informações é uma ferramenta utilizada para diminuir a assimetria de informações entre fornecedor e consumidor, visando a facilitar a escolha do consumidor, bem como otimizá-la. Com melhores e mais amplas informações, o consumidor poderá agir de modo mais racional, tendo maiores possibilidades de maximizar o seu bem-estar. O ônus desse instrumento poderá ser, se usado no limite, a publicização de

³ MOREIRA, Vital 1996, op. cit., pp.32-35.

informações estratégicas da empresa, compartilhando entre seus concorrentes informações economicamente relevantes para a diferenciação na oferta de seu bem ou produto.

As restrições comportamentais são aplicadas pelo regulador a fim de evitar excessos do agente econômico que procurem coibir a concorrência. É um instrumento particularmente utilizado em mercados caracterizados por concentrações verticais ou com um *player* com capacidade de abusar de sua posição dominante. É, portanto, um instrumento que busca coibir práticas prejudiciais a terceiros. Um exemplo é a proibição da venda casada, tática geralmente utilizada por grupos econômicos com portfólio de produtos em diferentes mercados relevantes.

Os encargos, por outro lado, instituem obrigações que ponderam o demasiado poder de mercado do agente econômico. Por exemplo, o livre acesso a uma carteira de clientes (portabilidade) pode reduzir a barreira a entrada em um dos mercados de que participa o agente. O encargo pode ser também um instrumento para perseguir um objetivo considerado socialmente relevante, como diminuição dos custos de transação para o consumidor ou mesmo distribuição de renda⁴.

As restrições aos direitos de propriedade podem ser usadas como remédios estruturais na tentativa de prevenir conflitos de interesse e, também, o exercício de poder de mercado através do abuso de posição dominante. Eventualmente, o remédio comportamental pode revelar-se insuficiente em coibir uma conduta que seja prejudicial a outros agentes econômicos ou à sociedade. São consistentes os casos de monopolistas reincidentes em condutas anticoncorrenciais e que só cessam as suas condutas após a adoção de remédio estrutural que quebre o monopólio ou verticalização. De igual modo, o Estado pode, com o alegado objetivo de garantir segurança para os seus cidadãos, restringir o acesso a propriedade em serviços como companhias aéreas⁵ ou serviços de saúde⁶.

⁴ De que é exemplo o Community Reinvestment Act. O CRA e foi lançado em 1977 e determina que o Federal Reserve e outros reguladores bancários federais incentivem as instituições financeiras a ajudar a atender às necessidades de crédito das comunidades em que atuam, incluindo os bairros de renda baixa e moderada. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/consumerscommunities/cra_about.htm>. Acesso em: 25 mar. 2018.

⁵ De que foi exemplo debate recente no Congresso Nacional brasileiro a respeito das regras de participação de companhias nacionais e estrangeiras no serviço doméstico de transporte de passageiros. A respeito, consultar a Medida Provisória nº 863, de 2018. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/134935>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

⁶ Exemplo é a vedação aos médicos oftalmologistas e a seus familiares de serem proprietários de óticas conforme o art. 12 do DECRETO Nº 24.492 DE 28 DE JUNHO DE 1934. Disponível em: <http://www.cbo.com.br/novo/publicacoes/0_D24492.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

Já do ponto de vista organizacional, três são os tipos de estruturas regulatórias quanto ao seu relacionamento com o poder central. O próprio governo, por meio de seus ministérios e demais órgãos da administração direta tem uma série de competências regulatórias, sejam de caráter horizontal (tributação, registro de empresas) ou setorial (saúde, educação, transportes). Há também reguladores com dependência relativa, pois eventualmente autônomos em sua atividade finalística, mas dependentes administrativamente do poder central. Finalmente, há os órgãos reguladores independentes, com dirigentes com mandatos, autonomia e seu processo decisório e também na administração de seus recursos orçamentários e humanos. É vasta a experiência de governança a analisar os custos e benefícios de cada modelo a ser adotado⁷.

Para efetivar a regulação, dispõe-se de arcabouço normativo produzido pelos Poderes Executivo e Legislativo, posto que a norma prévia é condição *sine qua non* para o exercício do poder regulador. Porém, a especificidade da realidade do Estado Regulador, que é caracterizado por esse diuturno esforço de aplicação e melhora da norma a partir dos sinais emitidos pelos agentes regulados, é marcada pelas medidas de execução concreta da legislação, de modo a alterar o comportamento desses agentes.

Tais agentes podem ser públicos ou privados, na medida em que a intervenção pública ordenadora se dará não somente na atividade privada, mas também nas empresas públicas que atuem nos mercados regulados. Inclusive, essa regulação pode ser fruto de um processo de desestatização que preserve a empresa pública, porém vendendo parte de seus ativos e quebrando o monopólio estatal vigente. Como consequência, o Estado se vê na obrigação de regular uma atividade econômica anteriormente por ele controlada.

Contudo, o escopo da regulação não necessariamente será de natureza “policiadora”, cumpre dizer, com o intuito de defender interesses e direitos de terceiros (o consumidor, o meio ambiente, ou mesmo outros atores econômicos). Pode também o escopo ter uma natureza “gestionária”, ou seja, de administração dos interesses dos atores regulados, como é o caso da regulação de classes profissionais (advogados, médicos, engenheiros, etc.). A este escopo dá-se o nome de protecionista⁸

A racionalidade da regulação econômica de escopo protecionista está em restringir ou limitar o ambiente concorrencial do mercado ou atividade regulada, de modo a preservar um

⁷ A esse respeito, consultar o OECD Regulatory Policy Outlook (2018). Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

⁸ MOREIRA, Vital 1996, op. cit. p.48.

equilíbrio considerado desejável e que poderia ser desestabilizado pela concorrência de terceiros. Os modelos autorregulatórios estão essencialmente caracterizados por esse matiz (por exemplo, criar barreiras à entrada com um exame de ordem para que se possa exercer a advocacia). O fato é que, ainda que os objetivos da regulação possam ser, na raiz, protecionistas, o argumento de escopo policialesco veste-se com o argumento da qualidade, do apuramento do bem ou serviço disponibilizado para o consumidor, posto que presente um critério seletivo. Por outro lado, a hetero-regulação estatal, ainda que também possa ter viés protecionista, está marcada pela regulação policialesca, pois é instrumento lógico da Administração quando esta quer perquirir a preservação do interesse de terceiros.

A realidade dos mercados demanda regulação, segundo Stiglitz⁹, por três razões. Em primeiro lugar, as clássicas falhas de mercado precisam ser endereçadas. Mercados podem ser levados a produzir em excesso aquilo de que as sociedades não precisam, como poluição, e produzirem escassamente aquilo de que precisam, como pesquisas básicas. Cumpre ao regulador estimular produtos e serviços com externalidades positivas e criar barreiras para a produção para aquilo que é indesejado.

A segunda razão é a irracionalidade dos agentes econômicos. Produtores e consumidores usualmente não são tão eficientes na maximização do seu bem-estar quanto o é o *homo economicus*. As escolhas erradas dos agentes podem levar a prejuízos sistêmicos, como a quebra de um grande banco, ou a um prejuízo individual, como a ausência de poupança para a aposentadoria, mas estão comumente caracterizadas por escolhas que deterioraram o bem-estar do agente. É vasto o registro na literatura dos excessos de otimismo e pessimismo que conformam as escolhas das pessoas¹⁰.

A terceira razão é, conforme já dito, ir além do resultado ótimo que um mercado em perfeita concorrência pode entregar, que é a eficiência de Pareto¹¹. Ou seja, uma sociedade pode escolher objetivos paralelos na interação entre os atores econômicos, como proteger certas garantias do consumidor, preservar o meio ambiente ou redistribuir renda.

Há, ainda, quem advogue que o paradigma do Estado Regulador é caracterizado por uma realidade em que a regulação não apenas melhore os mercados regulados, como seja condição para o seu estabelecimento. A regulação reduz custo de transação, trazendo maior

⁹ STIGLITZ, Joseph E. Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation. In BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

¹⁰ A este respeito, vide discussão sobre *nudges* e regulação no capítulo III.

¹¹ Sobre a Eficiência de Pareto consultar BARR, Nicholas. *Economics of the Welfare State*. 5th ed. [S.l.]: Oxford University Press, 2012, p. 46 e ss.

segurança e confiabilidade no processo de trocas, sendo a atuação do regulador um garante para a origem e o padrão da crença dos consumidores no mercado. Essa estabilidade institucional proporcionada pela regulação por aprovação pode (i) criar um mercado com produtores melhores (ii) gerar melhores informações e (iii) proteger a liberdade do consumidor, emancipando-o de escolhas caprichosas e danosas do produtor¹²

Conforme Carpenter, em seu estudo sobre o papel do regulador na certificação de fármacos nos Estados Unidos: “*The regulator, in addition, has a higher quality standard for market admissibility than does the firm for product launching. The essential logic of the model is that the regulator’s higher standards, combined with the firm’s incentives in bringing the drug to market, induce the firm to engage in more experimentation than it would otherwise.*”¹³

A dinâmica do Estado Regulador é, portanto, marcada pela cooperação entre atores públicos e privados no desenvolvimento do setor produtivo. Ainda que haja conflitos, seja em modelos auto ou hetero-regulatórios, não há uma dualidade, uma rigidez a confrontar Estado e mercado como atores conflitantes, como antípodas¹⁴. Ainda que não se possa negar as falhas inerentes a cada esfera de atuação humana, seja das interações do mercado ou dos agentes estatais¹⁵, tem-se verdadeira interação advinda da própria complexidade da natureza da atividade econômica¹⁶.

Conforme lição do Professor Márcio Iório Aranha:

O Estado regulador é um Estado reconciliado com o mercado, entendendo-o não como um ser autônomo e independente, mas como produto de regulação estatal. Da mesma forma, a inserção do mercado na equação regulatória não se presta à extinção da equação em prol da atuação autônoma do mercado. O mercado se justifica enquanto dirigido pela regulação rumo ao interesse público. O pressuposto do Estado regulador é a persistência de ambos. (p.73)

Por outro lado, como já apontamos, a regulação afeta o próprio valor da propriedade, como toda ação governamental, desde a construção de uma estrada até a definição de uma política de preços de medicamentos. Tal ação governamental pode ser contaminada por ineficiência e corrupção, não apenas elevando os custos de um processo regulatório eficaz,

¹² STIGLITZ, Joseph E. op. cit. pp.7-9.

¹³ CARPENTER, Daniel. *Confidence Games: How does Regulation Constitute Markets?* In: BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009. p.14

¹⁴ GONÇALVES, Pedro Costa. *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Direito Público e Regulação 8, Editora Coimbra, Coimbra, 2013.

¹⁵ STIGLITZ, Joseph E. op. cit.

¹⁶ ARANHA, M. I. *Manual de Direito Regulatório* 3ªed., London: Laccademia Publishing, 2015. p.73.

como desviando-o de seus objetivos. O ônus dessas falhas, portanto, recairá sobre o próprio valor de bens e serviços regulados, criando incentivos para que interesses especiais desviem burocratas e legisladores da persecução do interesse público¹⁷.

É justamente esse o problema que motivou a pergunta fundamental da escola da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*): se o interesse público não está sendo atendido, quais interesses estão? Conforme os estudos de Downs¹⁸ e Stigler¹⁹, os grupos de interesses teriam incentivos para agir desviando o regulador de seu papel, de modo a evitar prejuízos e/ou obter ganhos. Por outro lado, o interesse público estaria difuso, espalhado entre um grande número de indivíduos que, isoladamente, teriam uma ação potencialmente nula, com ganhos ou perdas imperceptíveis em seu cotidiano. Egoística e racionalmente, o eleitor não teria incentivos para se imiscuir em assuntos específicos de uma dada realidade regulada, abrindo margem para que os grupos de interesse dominem a agenda regulatória.

Segundo Stigler, essa é a estrutura de incentivos que facilita o processo de captura do regulador em benefício dos rentistas. A ação do rentismo está caracterizada pela busca de subsídios diretos, controle da entrada de novos concorrentes, controle da oferta de bens substitutos ou complementares e também pelo controle de preços. O conjunto dessas medidas leva à ineficiência dos mercados regulados e a uma redução no bem-estar de cidadãos.

Apresenta-se aqui uma simplificada síntese da Teoria da Escolha Pública, pois ela é a crítica mais robusta e bem engendrada ao paradigma do Estado Regulador. É inequívoca a importância teórica dessa escola para a compreensão da existência das falhas de governo, bem como do funcionamento de seus mecanismos. Contudo, a Teoria da Escolha Pública não está incólume a críticas.

A primeira falha que merece apontamento é a fraca definição do conceito de utilidade. Para a *Public Choice*, os atores buscam a maximização de sua utilidade. Contudo, a definição do que é utilidade carece de coerência, posto que, conforme já amplamente registrado por

¹⁷ Ao abordar o casuísmo e a flexibilidade que caracterizam certos momentos de revisão da Região Demarcada do Douro ao longo dos séculos XVIII e XIX, Ribeiro de Almeida bem retrata as distorções regulatórias em benefício de interesses especiais. “Em 1790 houve necessidade de efectuar um aditamento à demarcação de 1788, novamente face às necessidade de aumentar a produção e, curiosamente, em particular benefício de alguns importantes proprietários...” e “Mas em 1865 os interesses do comércio liberal representados pela Associação Comercial do Porto sobrepueram-se aos da lavoura (ou, melhor, aos interesses de alguns vinhateiros) e a demarcação, bem como todas as medidas restritivas, foram extintas”. Em ALMEIDA, Alberto Francisco Ribeiro de. *A Autonomia Jurídica da Denominação de Origem*. Coimbra Editora, Coimbra, 2010. p.664.

¹⁸ DOWNS, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers.

¹⁹ STIGLER, George. 1965. “The Economist and the State.” *American Economic Review* 65:1 (Mar.): 1-18.

renomados autores dessa escola²⁰, a utilidade não se resume ao valor pecuniário. A utilidade de um ator pode ser subjetiva, mesmo ideológica, não se confundindo com uma utilidade material. A abertura semântica desse conceito, central para a crítica formulada pela *Public Choice*, permite aplicar, segundo Leight (2009), a conclusão de Aldrich: se tudo é interesse, nada é interesse²¹. Ou seja, como vem sendo aplicado, tal conceito está imbuído de uma natureza irrefutável²².

A segunda inconsistência está na indefinição da captura, que também é um conceito central para a *Public Choice*. Os modelos da teoria se fundamentam em algum tipo de relação entre regulador e regulado que orienta a regulação em benefício deste. Ocorre que a própria sofisticação da Teoria da Escolha Pública, como modelos posteriores propostos por Becker²³, propôs a interação de múltiplos grupos de interesse, podendo, inclusive, haver um resultado líquido positivo dessa interação. Portanto, a explicação de como ocorre a captura e sua consecução no caso prático, acaba dificultada pela complexidade dos atores envolvidos²⁴.

Isso leva a uma terceira crítica de Leight: fragilidade de fundamentos empíricos e baixa capacidade preditiva da Teoria da Escolha Pública. A incapacidade, pela *Public Choice*, de enfrentar variáveis que podem impactar na ação da captura, como variáveis ideológicas, demográficas ou estruturais, dificulta a previsão do resultado (*outcome*) da política regulatória.

A despeito dessas críticas, a Teoria da Escolha Pública apresenta um instrumental importante para este trabalho. Seria inconsistente e pueril olhar as estruturas de regras desenhadas pelo e para os atores econômicos da vitivinicultura como meros resultados do melhor interesse público e de um resultado ótimo. Se, por um lado, a regulação pode entregar a melhora da qualidade dos produtos, por outro, pode limitar sua inovação, ou mesmo desfigurar a tradição que, pretensamente, deveria preservar. De toda sorte, advogar pela mera eliminação de qualquer atividade regulatória é uma resposta insuficiente para as demandas de

²⁰ Vide SEN, Amartya. Personal utilities and public judgements: or what's wrong with welfare economics. *The economic journal*, p. 537-558, 1979 e BUCHANAN, James M. Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. *The theory of public choice II*, v. 11, p. 11-22, 1984.

²¹ LEIGHT, Jessica. *Public Choice: A Critical Reassessment*. In BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

²² Vide POPPER, Karl R. *A lógica da pesquisa científica*. Editora Cultrix, 2004.

²³ BECKER, Gary S. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, no. 3 (August 1983).

²⁴ LEIGHT, Jessica, op. cit. pp.4-5

produtores e consumidores. É o aprimoramento do quadro regulatório um caminho que, ainda que mais desafiador, parece mais perene e consistente.

Ademais, como resposta, as reformas usadas no mercado também funcionam no Estado. Medidas como aumento da concorrência e da transparência, a implementação da medição de resultados e um desenho de incentivos adequado podem aprimorar a atividade regulatória. Um exemplo defendido por Stiglitz é a implementação de múltiplos sistemas de supervisão, de modo a encarecer a captura²⁵. Mas se esse sistema facilita os *checks and balances*, pode também criar maiores desafios para a congruência regulatória, aumentando os custos do privado de adequação à norma.

O fato é que não há um modo simples de enfrentar a complexidade crescente das necessidades regulatórias da sociedade moderna. Justamente em função dessa complexidade, é recomendável que as estruturas regulatórias sejam flexíveis, de modo a conseguirem adaptar-se às inovações criadas pelo mercado, bem como não impedi-las. Também deve essa flexibilidade existir para que o desenho das estruturas regulatórias esteja em acordo com princípios democrático de participação²⁶ e transparência²⁷. A questão, portanto, não é se deve haver ou não regulação, mas como tal regulação ocorrerá.

1.2. Da Autorregulação

A autorregulação, como capacidade ou atribuição de regular a si próprio, não pode ser confundida com aquilo a que Adam Smith concebeu como a mão invisível do mercado. No conceito aqui esposado, essa regulação espontânea dos mercados é a própria ausência de regulação.

A autorregulação é a capacidade de um conjunto de atores econômicos de realizarem a própria regulação, com poder regulamentar, formulando e implementando normas e constringendo esses mesmos atores a cumpri-las. Que reste claro, porém, que não se trata de mero exercício de autonomia da vontade, posto que, sob uma perspectiva individual, é o agente externamente regulado, não se confundindo o indivíduo com o coletivo²⁸. São esses agentes autores e destinatários da regulação.

²⁵ STIGLITZ, Joseph E. op. cit. pp.23 e 28.

²⁶ É o caso das audiências públicas previstas no art. 10 e seguintes da lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das agências reguladoras).

²⁷ De que é exemplo a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

²⁸ MOREIRA, Vital. 1996, op. cit, p.59

Manifesta-se a autorregulação de diferentes modos. Propõe o Professor Vital Moreira uma série de características que, em conjunto, compõe um quadro para a classificação de um dado fenómeno autorregulatório²⁹.

- A. A iniciativa da criação da instância autorreguladora cabe ao Estado ou aos particulares?
- B. A instância autorreguladora está reconhecida e regulada pelo Estado ou se deriva da pura autonomia dos interessados?
- C. A instância de autorregulação goza ou não de liberdade de modificar a sua organização e funcionamento?
- D. O ente regulador se governa livremente ou o Estado intervém na designação de seus titulares?
- E. O ente regulador define livremente a sua orientação e linha de ação ou está sujeito a diretivas e instruções do governo?
- F. O ente regulador decide definitivamente ou seus atos carecem de autorização ou de confirmação governamental?
- G. O ente regulador goza de receitas próprias ou depende de verbas de orçamento estatal para o financiamento das suas atividades?
- H. O ente regulador tem competência para aplicar sanções pelas infrações às regras que lhe competem implementar ou as sanções cabem ao Estado?
- I. Podem as decisões do ente regulador serem recorridas perante o Estado?

Esse conjunto de questionamentos será aplicado adiante de modo a analisar os aspectos do quadro regulatório vitivinícola, tanto em Portugal quanto no Brasil. Mas, desde já, compreende-se a partir da leitura dessas questões levantadas pelo Professor Vital Moreira que a autorregulação é um fenómeno que pode manifestar-se com distintas intensidades.

Tais quesitos são também úteis a fim de evitar a confusão entre a autorregulação e a participação no processo regulatório. Conforme dito em tópico anterior, o moderno processo de regulação deve estar informado por princípios democráticos, dentre os quais o de participação. A manifestação dos agentes regulados, bem como da sociedade beneficiária da regulação, no andar do processo regulatório, de modo a cooperar na aplicação adequada das normas e mesmo no aprimoramento dos mecanismos do regulador com vistas à melhoria regulatória, não se confunde com o autorregular-se. Neste caso, o particular, individual ou coletivamente, não assume a posição do regulador (suas competências), mas coopera com ele, eventualmente até mesmo cobrando novas ações e condutas.

Por sua natureza, o modelo autorregulatório é, em geral caracterizado pela participação de uma ou mais associações em sua estrutura, dando legitimidade à própria regulação. Pode a associação profissional exercer, simultaneamente, o papel de representação e regulação da atividade profissional. Exemplo desse paradigma é a Ordem dos Advogados do Brasil. Noutro modelo, há uma separação organizacional: um organismo exerce o papel regulador, mas não

²⁹ Ibid. p.60

se confunde com a associação que pode indicar os membros que irão compor o órgão regulador ou estes podem ser escolhidos diretamente dentre os indivíduos de dada profissão ou atividade econômica.

Quanto à representatividade e participação, a entidade reguladora (autorreguladora) prove um bem público, de modo que o endereçamento do efeito carona é um desafio, posto que os indivíduos tendam a buscar os benefícios da representação organizada, mas sem querer arcar com os custos de mobilização e associação. Esse desafio pode ser endereçado pela associação compulsiva (vide Olson³⁰) ou pelo provimento de benefícios acessíveis apenas aos que estiverem associados (por exemplo, a utilização de um signo distintivo como uma marca coletiva ou uma indicação geográfica).

Ainda, estruturas autorregulatórias podem ter um conjunto de competências aglutinadas, exercendo poderes normativos (auto-regulamentação), sancionatórios (autodisciplina) e executivos (auto-execução)³¹. Novamente, os princípios democráticos devem informar o modelo regulatório, de modo que, ainda que compondo uma única estrutura regulatória, as melhores práticas recomendam uma independência entre órgãos que elaboram as normas, executam essas normas, e julgam os litígios³².

Exemplo proeminente de associação profissional com poderes regulatórios no exercício de uma finalidade pública, a OAB já teve questionada a dupla atribuição de representação de interesses de classe e controle do acesso ao mercado de advocacia. Em seu voto no Recurso Extraordinário 603.583, que questionava a constitucionalidade do Exame para acesso à Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministro-Relator Marco Aurélio Mello reafirmou a condição de representatividade, mas também de reguladora, com finalidade pública, da OAB.

Às autarquias profissionais cabe implementar o poder de polícia das profissões respectivas. Cumprem o relevante papel de limitar e controlar, com fundamento na lei, o exercício de certo ofício, considerado o interesse público. Essa atividade não se confunde com o ensino ou mesmo com a atribuição, própria ao poder público, de credenciar instituições de ensino superior.

³⁰ OLSON, Mancur. The logic of collective action. Harvard University Press, 2009.

³¹ Segundo Vital Moreira, são possíveis distintas combinações dessas competências, a saber: “(a) a instância de autorregulação tem poderes de implementação não apenas das suas próprias normas, mas também das regras estatais aplicáveis (o âmbito da autodisciplina é maior do que o da auto-regulamentação); (b) o poder disciplinar refere-se apenas às próprias regras da instância autorreguladora (o âmbito da auto-regulamentação e da autodisciplina é o mesmo); (c) finalmente pode dar-se o caso de a instância autorreguladora não dispor de poder disciplinar, mas só regulamentador, cabendo aquele a outra instância.”

³² OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Disponível em português em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

Nesse contexto, o artigo 44 da Lei no 8.906/94 dispôs incumbir à Ordem dos Advogados do Brasil promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil. Essa prerrogativa se insere, como afirmei anteriormente, na lógica do poder de polícia administrativa, o qual é dotado de natural vocação preventiva. Em rigor, embora não esteja submetida a tipo algum de hierarquia ou vinculação quanto à administração direta, a Ordem exerce função pública e, enquanto tal, vale-se dos poderes próprios ao Estado, inclusive os de tributar e de punir. Descabe afirmar que se trata de instituição privada e, por isso mesmo, sem legitimidade para assumir o especial encargo previsto no diploma citado. (RE 603.583, Rel. Ministro. Marco Aurélio, Pleno, DJe 24.05.2012)

Saliente-se que, ainda que o ente regulador seja um corpo distinto da associação de classe, na autorregulação com finalidade pública os objetivos almejados pelos privados devem coincidir com aqueles do regulador, mesmo que não se confundam com eles. Nas palavras de Vital Moreira³³:

Por via de regra – já se deixou dito – o organismo dotado de funções autorregulatórias é uma associação profissional, com funções de representação e defesa de interesses profissionais. Sendo assim, a autorregulação pressupõe essencialmente que não exista incompatibilidade, antes exista fundamental coincidência, entre a defesa dos interesses coletivos privativos da profissão e os interesses reguladores do Estado. Em suma: que a própria profissão possa estar interessada na regulação ou pelo menos em assumi-la em vez do Estado; e que o Estado não veja na defesa dos interesses próprios da profissão um obstáculo à função reguladora. (p.100)

A autorregulação depende, portanto, da existência de associação profissional que congregue duas características basilares para o aperfeiçoamento da atividade reguladora: integração e legitimidade. A integração é qualidade operacional indispensável para a organização e vocalização dos interesses da classe profissional ou setor produtivo. A legitimidade, por sua vez, está na base do próprio conceito de representação, pois sem ela não há que se falar em representação de fato.

Dessas duas características advém um conjunto de bons predicados a justificar a autorregulação como instrumento racional. A eficácia, a economia e a flexibilidade da ação regulatória surgem pela qualificada disponibilidade de informações entre regulados e reguladores, reduzindo os custos da regulação por meio da redução da assimetria de informações, o que resulta em decisões tecnicamente mais precisas e com maior capacidade de ajuste às suscetibilidades de toda ordem do mercado, que, por seu lado, propicia maior aceitabilidade das decisões pelo regulado³⁴.

³³ MOREIRA, Vital. 1996, op. cit. p.100

³⁴ Ibid, pp.93-94

Ao lado dos benefícios dos privados, do ponto de vista da ação e organização do Estado há também ganhos. Atividades que possam ser autorreguladas reduzem o custo de oportunidade³⁵ dos agentes públicos, podendo eles dispender seus recursos escassos nas atividades públicas precípuas³⁶. Reduzem também os custos ligados aos litígios dos privados contra o heteroregulador, assumida a hipótese da tomada de decisões com maior legitimidade. Além disso, pode haver setores em que o saber técnico e a natureza das atividades tornem indispensável a cooperação do regulado para a consecução das regras³⁷.

Contudo, lembra o Professor Vital Morteira que a autorregulação não se confunde com mera atividade subsidiária da regulação estatal. Como já afirmado e como se verá dos fenômenos jurídicos em distintos países e realidades, há uma multiplicidade de fatores a explicar a autorregulação, sendo “no essencial o resultado de escolhas e opções políticas e legislativas, bem como da ‘cultura regulatória’ prevalecente”³⁸.

Por sua vez, os atores privados também terão a sua *rationale* para justificar a autorregulação. A primeira das razões é o interesse dos privados em regular o *quantum* normativo, de modo a preservar a própria autonomia em relação ao peso das decisões estatais. A segunda é a consequência política do poder decisório advindo da autorregulação, mormente quando se trata de autorregulação de atividade de interesse público. É consequência o ganho de relevo político e social de um agrupamento setorial que passe a ter tais instrumentos, o que tende a gerar maior adesão de sua classe e ainda maior conquista de legitimidade³⁹.

³⁵ O conceito de “custo de oportunidade” ou “custo alternativo” tem como ponto de partida a percepção de que vivemos em um mundo de escassez. Os recursos e o tempo são finitos. Portanto, a utilização de um dado bem em um dado momento para uma finalidade específica implica a não utilização daquele bem numa outra atividade concomitante. Conforme Gwartney & Stroup, “um fato desagradável na Economia é que a escolha de fazer uma coisa é, ao mesmo tempo, uma escolha de não fazer outra coisa”. GWARTNEY, James David ; STROUP, Richard. “Microeconomics: Private and Public choice”. 2. ed. New York : Academic Press, 1980, p.22. in.: SILVA, Alexandre dos Santos; REIS, Antonio & LEÃO, Luciano de Castro Garcia, “Custo de Oportunidade”. Artigo apresentado no âmbito do IV Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos – Belo Horizonte, MG, Brasil, 28 a 30 de novembro e 01 de dezembro de 1997.

³⁶ Exemplo recente dessa decisão político-administrativa está disponível na exposição de motivos da Medida Provisória 881 de 30 de abril de 2019, conhecida como Medida Provisória da Liberdade Econômica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2019.

³⁷ Como visto anteriormente, não que seja indispensável a autorregulação para a cooperação do regulado. Um fenômeno não e confunde com o outro, mas para casos de maior complexidade, pode a autorregulação ser a solução disponível. Para uma discussão aprofundada, vide Baggot (1989) apud Moreira (1997) e Keeler (1987) apud Moreira (1997), que afirma que “quanto mais difícil for a administração de um sistema de intervenção num determinado sector, maior é a propensão do Estado para procurar obter a colaboração dos grupos de interesse” (p.98).

³⁸ MOREIRA, Vital. 1996, op. cit. p.94

³⁹ Ibid.

Mas como se deslindou em seção anterior, a Teoria da Escolha Pública apresenta instrumental suficiente para se compreender que a autorregulação pode ser deformada por desvios de função, atendendo somente os interesses corporativos, em prejuízos de terceiros. Ou seja, autorregulação passa a ser “autodesresponsabilização profissional”⁴⁰. Pode ir além, distorcendo as regras em benefício dos atores que controlem o processo regulatório e em prejuízo dos concorrentes, desequilibrando o *playing level field*. A consequência dessa realidade pode ser a cristalização dos atores que tenham maiores recursos para ditar as regras da regulação, ou mesmo regras que possam manter o status quo em benefício dos incumbentes, ainda que os entrantes sejam mais inovadores e eficientes⁴¹.

Por sua natureza, a autorregulação impõe uma dupla responsabilidade ao regulador: o atendimento dos interesses profissionais e o atendimento do interesse público. Se fosse apenas o interesse do grupo a ser atendido, haveria, na realidade do contemporâneo estado democrático de direito, uma confusão conceitual, pois se trataria de mera representação setorial. A regulação prevê a consecução de algum interesse público.

No exercício de sua dupla função, o regulador estará, portanto, submetido a uma tensão entre os dois chapéus a serem usados: por vezes, o do regulado, que pretende que seus interesses sejam endereçados na elaboração e execução das regras. Mas há que se falar também em um interesse coletivo de terceiros, em que há a expectativa de que o bom funcionamento das regras gere ou preserve bens públicos. Essa tensão está na base do modelo autorregulatório profissional, pois sua lógica fundamental “é a de satisfazer interesses públicos por meio da prossecução de interesses coletivos particulares. Parte-se do princípio de que a ação coletiva associativa no interesse próprio contribui para alcançar objetivos públicos. A lógica última da autorregulação é a de que interesse público é através do interesse do grupo profissional”⁴²

Novamente, se está a valer de um modelo de regras que provê bens públicos, como pretende a heteroregulação em situações consolidadas da realidade brasileira: águas, telefonia, mineração, energia elétrica, entre tantas outras. Mas, também, trata-se de modelo que proverá simultaneamente bens de interesse da categoria regulada⁴³. Afinal, não se está a falar de outra coisa no caso de um selo de Indicação Geográfica ou, para voltar ao exemplo anteriormente

⁴⁰ Ibid, p. 96.

⁴¹TAUFICK, Roberto Domingos. Nova Lei Antitruste Brasileira. Almedina Br. 2017. p.150

⁴² MOREIRA, Vital. 1996, op. cit. p.103

⁴³ Ibid, p.107

utilizado, das prerrogativas de classe dos profissionais inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil.

Note-se que tais bens não precisam ser conflitantes, porém, como já mencionada, a tensão entre interesses requer o enfrentamento por meio de um desenho regulatório que incentive a harmoniza entre interesses de categoria profissional e público. Citando sugestão do *National Consumer Council*, o Professor Vital Moreira apresenta dois mecanismos: i) a participação de leigos na estrutura do processo decisório do órgão regulador; e ii) a separação institucional entre o órgão com competência de autorregulação e a associação profissional. No mesmo sentido, o Professor Ribeiro de Almeida externa a crítica à função de gestão da Indicação Geográfica, típica do *board* de produtores regionais, confundida com a função de certificação⁴⁴.

Já para o mecanismo de participação de leigos no processo decisório, a Associação de Produtores do Vale dos Vinhedos (Aprovale)⁴⁵ é exemplo de gestão nesse sentido. O conselho é composto por nove conselheiros, sendo seis deles representantes dos produtores, um representante do consumidor e dois conselheiros provenientes de centros de pesquisa.

Ainda no aspecto dual da autorregulação, anote-se que sua concepção contemporânea nas democracias de mercado⁴⁶ é a de uma regulação orientada pelo princípio da concorrência, em que se busca não gerar distorções de mercado em benefício do regulado. A incompatibilidade da regulação com o fechamento concorrencial tem, inclusive, sido objeto de ação legiferante recentíssima no Brasil. A Medida Provisória n. 881 de 30 de abril de 2019 prevê em seu art. 4º uma série de vedações ao que é classificado como “abuso” regulatório em detrimento da livre iniciativa e da concorrência⁴⁷.

⁴⁴ ALMEIDA, Alberto Francisco Ribeiro de. *A Autonomia Jurídica da Denominação de Origem*. Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 818.

⁴⁵ Para maiores detalhes, vide capítulo III.

⁴⁶ A respeito do conceito de democracias de mercado, consultar a obra VIOLA, Eduardo & LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Insular, 2007.

⁴⁷ Dispõe o artigo 4º:

Art. 4º É dever da administração pública e dos demais entes que se vinculam ao disposto nesta Medida Provisória, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Medida Provisória versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I – **criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;**

II – redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III – **criar privilégio exclusivo para determinado segmento econômico, que não seja acessível aos demais segmentos;**

IV – exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

Conforme bem demonstra a experiência duriense⁴⁸, nem sempre foi esta a lógica. A autorregulação era, por regra, utilizada como instrumento de fechamento de mercado e exclusão de concorrentes. Aliás, pode ser a situação tal em que o próprio regulador é agente de mercado, como ocorreu com a Casa do Douro, ao escoar partes da produção⁴⁹, ou na origem da demarcação pombalina com a Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro. O paradoxo entre autorregulação e o direito da concorrência, contudo não foi plenamente endereçado pelos regimes jurídicos do contemporâneo Estado Regulador. Anote-se, desde já, que a instituição da indicação geográfica é a criação de uma restrição concorrencial, *grosso modo*, um monopólio em que há a necessidade atender a uma série de requerimentos para se usufruir o direito de produção de um dado bem. É a autorregulação como gestora e desenvolvedora de barreiras à entrada.

Mas, para tanto, requer a autorregulação de ação prévia estatal para anuir com a sua autoridade, seja no sentido de reconhecimento formal ou tácito de um poder regulador já existente, seja no sentido de instituir o poder de autorregulação, de que novamente é exemplo a instituição das indicações geográficas no Brasil⁵⁰. Trata-se de uma autorregulação regulada, pois depende do: “a) reconhecimento das organizações autorregulatórias; b) definição da sua jurisdição regulatória e dos seus poderes; c) tutela do Estado”⁵¹.

1.3. Da colegialidade no processo regulatório

É notório que a Administração Pública está permeada pela atuação de diversos órgãos e instâncias deliberativas pluripessoais, dos quais se destacam os órgãos colegiados. Tal realidade é evidenciada em todas as entidades federativas, seja no âmago da Administração Direta ou da Indireta, no exercício das funções administrativas mais díspares e plurais. Sua disseminação não é apenas formal, no sentido de organização da estrutura do

V – redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

VI – aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VII – criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço, ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VIII – introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas; e

IX – restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei. **(grifo nosso)**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm>. Acesso em: 07 mai. 2019.

⁴⁸ Vide MOREIRA, Vital, 1996 e PEIXOTO, 2011..

⁴⁹ MOREIRA, Vital. 1996, op. cit. p.109

⁵⁰ Vide Capítulo II.

⁵¹ MOREIRA, Vital. 1996, op. cit. p.111

Estado, mas também material, uma vez que os órgãos colegiados são caracterizados pela especificidade em diferentes domínios técnicos.

Ante o cenário exposto, neste momento, torna-se fundamental perquirir questões acerca da gênese e do desenvolvimento dos órgãos colegiados, relacionando-os com princípios do direito público. A estrutura regulatória do vinho brasileiro, tanto em sua dimensão hetero-regulatória quanto em sua dimensão autorregulatória está permeada de composições colegiadas em seu processo decisório.

Leciona Rodrigo Bordalo que a disciplina normativa que decorre dos órgãos colegiados se baseia em multiplicidade de fontes que “extrapola a clássica dicotomia entre lei formal expedida pelo Poder Legislativo e decreto emanado do Poder Executivo”⁵². Dessa forma, uma vez que tal disciplina normativa é positivada no escopo do regimento interno dos colégios e de outros atos normativos secundários, se cuida de mitigação ao princípio da legalidade, segundo os seus contornos institucionais inicialmente formulados, isto é, a lei em *stricto sensu*.

Ademais, diversos outros autores concordam com a repercussão dessa nova faceta do princípio da legalidade – isto é, a juridicidade – em relação à instituição dos mais diversos órgãos colegiados. Enumeram-se as lições de Cármen Lúcia Antunes Rocha⁵³, Lúcia Valle Figueiredo⁵⁴ e Lucas Rocha Furtado⁵⁵. Contudo, há relativo consenso no sentido de que a instituição dos colegiados não pode decorrer de qualquer ato normativo. Pelo contrário, somente daquele que detém aptidão jurídico-constitucional para tanto⁵⁶.

Assim, via de regra, o instrumento jurídico que a constituição impõe para criação de um órgão público é a lei, afastando o manuseio de decreto ou outro ato normativo. Nesse

⁵² BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 225.

⁵³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 79

⁵⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 42.

⁵⁵ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, pp. 80-81.

⁵⁶ Ora, a Constituição Federal expressamente prevê a competência para certos órgãos colegiados elaborarem seus regimentos internos, como as Casas Legislativas do Congresso Nacional (CRFB/1988, art. 27, § 3º; 51, III; 52, XII) e Poder Judiciário (CRFB/1988, art. 96, I, a.). Nesses casos, a criação dos órgãos decorre da própria constituição, legitimando a disciplina normativa decorrente. Em outras oportunidades, a Lei Maior disciplina os parâmetros jurídico-formais referentes à criação de órgãos públicos. Nesses casos, é atribuída ao Poder Executivo a competência de iniciativa para propositura legislativa para criação e extinção dos órgãos, nos termos do art. 61, § 1º, II, e.

diapensão, Bordalo descreve que tal lei instituidora de novo órgão colegial deve abarcar, ao menos, o seguinte núcleo essencial, denominado “conteúdo mínimo”⁵⁷:

- a) A competência do órgão;
- b) A sua composição, quantitativa e qualitativa;
- c) O mandato dos membros componentes;
- d) O mecanismo de escolha de tais membros; e
- e) Os quóruns de instalação e de aprovação.

O primeiro sentido da autonomia dos órgãos colegiados diz respeito à submissão ao vínculo hierárquico relativo às leis *stricto sensu*. Já o segundo sentido, segundo Bordalo, é a sua prerrogativa de auto-organização, de modo a disciplinar as normas de sua própria conduta, comumente por meio de regimentos internos. Esse segundo sentido não se encontra fundamentado em si mesmo, mas decorre de previsão legal. Os Conselhos Reguladores das IGs, como órgãos sociais das associações de produtores, devem observar as previsões estatutárias da associação, limitando certo sentido de autonomia organizacional. Por seu turno, a associação tem autonomia na definição de sua organização, observados os pressupostos da IN nº 095/2018 INPI.

Portanto, o problema que se enfrenta é quando a lei é silente sobre a prerrogativa do poder regimental de determinado órgão. Nesses casos, Bordalo evoca lição de Agustín Gordillo, segundo o qual, “no direito público, a competência dos órgãos não se presume, devendo ser outorgada de forma expressa, ou estar razoavelmente implícita por uma norma jurídica para ser reivindicada como existente”⁵⁸. Ou seja, mesmo no silêncio da lei, o órgão criado deve ser dotado dos meios de auto-organização para alcançar a finalidade que a lei visa.

Com isso posto, para elaborar um modelo juridicamente coerente e viável, afastam-se as três maiores críticas que são tecidas quanto à colegialidade. A primeira crítica é que a colegialidade tem o potencial de mitigar o princípio da eficiência. Por sua feita, a segunda crítica é no sentido que uma administração completamente tecnocrata tornaria supérflua a discussão democrática. Por fim, a terceira crítica diz respeito à responsabilidade dos membros de um colegiado. Assim, verificam-se os argumentos do autor, capazes de mitigar as três ponderações *supra*.

⁵⁷ BORDALO, Rodrigo, *op. cit.* p. 230.

⁵⁸ GORDILLO, Agustín. Apud: BORDALO, Rodrigo, *op. cit.* p. 234.

Inicialmente, verifica-se que o caráter contraproducente da estrutura colegiada decorreria da tendência maior à mora na decisão de uma composição plúrima comparativamente com uma estrutura unipessoal. Especialmente, nos colegiados com participação de leigos, poderia se citar uma tendência à criação *ad infinitum* de conselhos, comissões e grupos de trabalho. Não obstante, além do aspecto da maior legitimidade que a composição colegiada pode oferecer – decisões mais refletidas e adequadas –, o autor aponta para mecanismos práticos a fim de mitigar a morosidade. São eles: a criação de unidades coletivas internas ao colégio (conforme as câmaras especializadas previstas nas CVRs); convocação para sessões extraordinárias; inclusão excepcional de temas que não constavam na ordem do dia; as providências cautelares por um membro *ad referendum* dos demais componentes; entre outros⁵⁹.

No que tange à relação entre a colegialidade e o tecnicismo, o colegiado diminui o espaço da tecnocracia. Primeiramente, Bordalo relembra que o tecnicismo, per se, apresenta suas vantagens, como a maior racionalidade, neutralidade e eficiência na gestão pública. Tal aspecto, em tese, imunizaria a tomada de decisões de critérios puramente políticos, o que teria o condão de estabilizar a própria segurança jurídica. Assim, verifica-se funcional a constituição de colegiados compostos por *experts* sobre temas complexos, como se dá justamente o processo de regulação do vinho. Ademais, a participação e deliberação de uma assembleia de produtores, a fim de que as decisões administrativas não sejam pautadas exclusivamente por tecnicismo, mas correspondam às demandas sociais e encontrem aceitação no seio da representação profissional. Dessa feita, adota o posicionamento que os próprios integrantes da sociedade poderiam integrar a representação do escopo técnico dos conselhos, dirimindo a antinomia entre tecnicismo e democracia representativa⁶⁰.

O colegiado poderia dirimir o senso de responsabilidade dos componentes. Contudo, aquele combate a crítica, ao expor mecanismos procedimentais, tais qual o direito de declaração do voto vencido, o dever de participação das deliberações e a proibição de abstenção. Apesar de a responsabilidade individual poder até ser dificultada, não está excluída⁶¹.

Dessa feita, conclui-se que a disseminação de órgãos colegiados não é mera tendência na Administração Pública. O seu desenvolvimento perpassa todas as esferas da

⁵⁹ *Ibid.*, p. 240.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 241-242.

⁶¹ *Ibid.*, p. 243.

federação e abarca diferentes matérias especializadas. A instituição legal dos colegiados, via de regra, deve obedecer ao princípio da legalidade em sentido estrito⁶² e, ademais, a lei que os institui deve observar os critérios mínimos de conteúdo axiológico para estruturar o órgão – a competência; composição; mecanismos de escolha dos membros e o período se seus mandatos; além dos quóruns de instalação e aprovação das deliberações. Apesar disso, os órgãos colegiados detêm poder normativo-regimental, cujo fundamento de validade decorre de lei, mesmo nas hipóteses que ela é omissa, segundo o princípio da juridicidade⁶³, com base nos poderes implícitos e na relação especial de sujeição. Por fim, como verificado, os órgãos colegiados não representam uma ameaça para os princípios constitucionais do direito público; pelo contrário, representam uma proposta de maior racionalidade, neutralidade e eficiência na gestão pública, o que justifica o largo desenvolvimento da técnica administrativa colegiada.

⁶² As razões para reformulação dos contornos do princípio da legalidade são diversas, dentre as quais Bordalo pontua três. Primeiramente, o excesso a atuação normativa do Poder Legislativo, o que gera uma situação caracterizada pelo autor como “asfíxiante”, de modo a lesionar a segurança jurídica necessária para manutenção do corpo social. Em segundo lugar, a tendência do neoconstitucionalismo que, hermeneuticamente, iguala os princípios constitucionais às regras, dotando-os de primazia no ordenamento jurídico. Por fim, o autor menciona a admissão dos atos normativos expedidos pelo Poder Executivo, que conseqüentemente tem a capacidade de, per si só, servir de fundamento na sua atuação com particulares e na organização administrativa. p. 226

⁶³ É nessa dimensão que Bordalo evoca o princípio da juridicidade, isto é, do respeito ao ordenamento jurídico como um todo, não avaliando unicamente a legalidade adstrita à lei em sentido estrito. Inclusive, tal compreensão tem sido observada não apenas na seara do direito administrativo, mas como uma tendência geral do direito brasileiro. Na elaboração do novo Código de Processo Civil de 2015, por exemplo, a legalidade deixou de ser o objeto central da aplicação do direito, para se tornar um dos princípios que deve ser atendido na decisão judicial, senão verifica-se:

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

CAPÍTULO 2 – Regulação Vitivinícola em Portugal

2.1. Esclarecimento Conceitual – Indicações Geográficas no Brasil e em Portugal

As Indicações Geográficas são signos distintivos que diferenciam um dado produto (no Brasil, também serviços) em função de sua origem. Sua normatização começou no fim do século XIX com a Convenção de Paris de 1883, primeiro acordo internacional em direito industrial, que viria a ser revisto em sucessivas convenções até a rodada de Estocolmo de 1967, quando foi criada a Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

Apesar de ser um instituto jurídico desenvolvido ao longo de acordos internacionais⁶⁴ e compartilhar raízes comuns, as indicações geográficas podem apresentar variações de acordo com o país em que são aplicadas. No caso deste estudo, cumpre comparar o tratamento dado às IGs pela Lei de Propriedade Industrial brasileira com aquele dado pelo Código da Propriedade Industrial português.

A Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, define o gênero indicação geográfica como aquele constituído pelas espécies indicação de procedência ou denominação de origem. A lei define cada uma das espécies nos seguintes termos:

Art. 177. Considera-se **indicação de procedência** o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço.

Art. 178. Considera-se **denominação de origem** o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos. (**grifo nosso**)

Conclui-se da leitura dos dois dispositivos que não há uma hierarquia entre as duas espécies. Vale dizer, uma denominação de origem não é o aprofundamento de uma indicação de procedência. São espécies que se diferenciam por sua natureza. Uma indicação de procedência fala da fama, do reconhecimento pelo consumidor do produto ou serviço de uma região. Já a denominação de origem dispensa esse requisito, abraçando como definidor o caráter único, vinculativo à terra e à técnica-cultura de um dado lugar. Ou seja, o que importa

⁶⁴ A respeito vide BRUCH, Kelly Lisandra. *Signos distintivos de origem: entre o velho e o novo mundo vitivinícola*. 277 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Université Rennes I, Porto Alegre, RS, 2011

em uma DO segunda a lei brasileira é a determinação de características, qualidades que se dão exclusiva ou essencialmente em função dessas qualidades naturais ou humanas do lugar de que provém, sem fazer referência à fama do produto.

No mesmo sentido a definição de denominação de origem presente na legislação portuguesa. Conforme o Decreto Lei n.º 110 de 10 de dezembro de 2018, que aprova o novo Código da Propriedade Industrial e transpõe as Diretivas 2015/2436 e 2016/943 da União Europeia, a denominação de origem é signo distintivo aplicável aos produtos que expressem suas características intrinsecamente vinculadas à sua origem. Assim o define o artigo 299º:

1 - Entende-se por **denominação de origem** o nome de uma região, de um local determinado ou, em casos excepcionais, de um país que serve para designar ou identificar um produto:

- a) Originário dessa região, desse local determinado ou desse país;
- b) Cujas qualidades ou características se devem, essencial ou exclusivamente, ao meio geográfico, incluindo os fatores naturais e humanos, e cuja produção, transformação e elaboração ocorrem na área geográfica delimitada.

2 - São igualmente consideradas denominações de origem certas denominações tradicionais, geográficas ou não, que designem um produto originário de uma região, ou local determinado, e que satisfaçam as condições previstas na alínea b) do número anterior. (**grifo nosso**)

O mesmo artigo 299º define o que são as indicações geográficas. Contudo, ao contrário do direito brasileiro, não as trata como gênero, mas sim como espécie. Aqui, a figura é coincidente à indicação de procedência prevista na Lei da Propriedade Industrial brasileira quanto à inclusão da reputação do produto originário de determinada zona geográfica como condicionante para caracterizarmos o instituto jurídico. Porém, o legislador português optou por uma abertura semântica maior do que a da lei brasileira, incluindo a possibilidade de *determinada qualidade* ou mesmo *outra característica* poderem ser atribuídos àquela localidade geográfica. Vejamos:

3 - Entende-se por **indicação geográfica** o nome de uma região, de um local determinado ou, em casos excepcionais, de um país que serve para designar ou identificar um produto:

- a) Originário dessa região, desse local determinado ou desse país;
- b) Cujas reputação, determinada qualidade ou outra característica podem ser atribuídas a essa origem geográfica e cuja produção, transformação ou elaboração ocorrem na área geográfica delimitada. (**grifo nosso**)

Destaque-se que a norma portuguesa, para ambas as espécies, determina que a *produção, transformação ou elaboração* do produto ocorram na região demarcada. Tal regras não consta expressamente da legislação brasileira, mas se reflete em norma infralegal por meio de Instrução Normativa do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

A *latere* das conceituações jurídicas das duas espécies, o DL n.º 110/2018 avança em relação à norma brasileira ao apontar a natureza de sua propriedade como coletiva daqueles *residentes ou estabelecidos* na zona geográfica identificada. Autoriza o diploma, inclusive, o uso indistinto desses signos pelos produtores locais, mas desde que autorizados pelo titular do registro, qual seja, no caso em análise, as Comissões Vitivinícolas Regionais⁶⁵. No caso brasileiro, são as associações regionais as responsáveis pela solicitação de registro da indicação geográfica, mas não se pode falar em um proprietário da indicação geográfica, conforme lição de Kelly Lisandra Bruch:

Claro está que uma IG não se trata de um bem público, posto que não é de uso comum do povo – apenas as pessoas localizadas na região poderão utilizá-la, cumprindo as disposições legais; não é de uso especial e tampouco é um bem dominical. A IG, portanto, é um bem privado com características especiais. Considerando-a um bem privado, observam-se algumas particularidades: trata-se de um bem móvel por determinação legal; é um bem infungível – posto que não pode ser substituído por outro da mesma qualidade, quantidade e espécie; é inconsumível; é indivisível; e pode ser considerado um bem acessório com relação ao território, pois, com a venda de uma gleba que esteja localizada no seu espaço específico, ela é vendida também; por isso, ela terá um valor diferenciado, possibilitando seu uso ao novo comprador que, atendendo a todos os requisitos legais, poderá usufruir desse direito. Além disso, o direito ao uso da IG e a própria IG não podem ser separados do seu território de origem sem perder a sua característica essencial. Ponderando-se as características acima expostas, verifica-se que não se trata de um bem privado comum, mas de um bem que possui certas peculiaridades que o tornam diferenciado. Isso ocorre porque tal bem não é adquirido por meio de uma venda ou cessão, nem se pode dispor dele como se fosse um carro ou uma casa. Esse bem nasce de uma forma muito mais complexa: sua formação advém da conjunção entre um determinado lugar e os seus produtos ou serviços, agregando-se a isso o saber fazer de quem se encontra nesse lugar e os fatores naturais que podem influenciar na criação ou elaboração do bem.⁶⁶

Importante voltar a uma questão anterior, que é a hierarquia entre as espécies denominação de origem (para ambas as jurisdições) e indicação de procedência (para o Brasil), ou a indicação geográfica (para Portugal). Conforme dito, não há hierarquia expressa na lei entre elas. Porém, tal hierarquia se manifesta no mundo dos fatos. No Brasil, a DO é a exceção para as regiões vitivinícolas já reconhecidas pelo INPI, sendo apenas reconhecida a do Vale dos Vinhedos, enquanto as IPs aplicam-se a todas as demais⁶⁷. Ademais, é justamente o caso concreto do Vale dos Vinhedos que aponta maior flexibilidade nas normas para a IP

⁶⁵ Vide o item 4 do Art. 299º do DL n.º 110/2018. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/117279933/details/normal?q=+Decreto-Lai+n.%C2%BA%20110%2F2018%2C%20de+10+de+Dezembro>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

⁶⁶ BRUCH, Kelly L. op. cit., p. 154-155.

⁶⁷ Vide imagem Indicações Geográficas do Rio Grande do Sul – Anexo.

Vale dos Vinhedos quando comparadas à DO Vale dos Vinhedos, esta reconhecida apenas 10 anos após a primeira.

Já em Portugal, o sentido é o mesmo. A DO Douro⁶⁸ e a DO Alentejo⁶⁹, por exemplo, têm regras mais restritivas, como a lista de variedades de vitis viníferas que podem ser utilizadas na produção, para o uso desse signo distintivo quando comparadas às regras da IG duriense ou IG alentejano, em que, inclusive, o alcance da região demarcada é maior e, conseqüentemente, menos exclusivo.

Conclui-se da comparação dos dois diplomas legais que a legislação portuguesa não criou uma figura que possa ser classificada como um gênero, como ocorreu com a indicação geográfica no Brasil. Ao contrário, Portugal apenas determinou as duas espécies de signos distintivos: a denominação de origem e a indicação geográfica. Para fins deste estudo, o termo indicação geográfica, salvo quando utilizado especificamente para a descrever a rotulagem portuguesa, terá o sentido genérico que engloba em sentido lato os signos distintivos de origem.

2.2. Partida do Porto

A regulação do setor vitivinícola é um fenômeno, como dito, distinto de outras experiências regulatórias, mas com traços comuns a outros sistemas jurídicos. Esse traço comum assenta-se em um instituto jurídico pertencente ao direito industrial, qual sejam os signos distintivos de uma dada indicação geográfica ou denominação de origem⁷⁰. É a partir da consolidação jurídica desse signo e de sua defesa que irão se estruturar os quadros regulatórios específicos de regiões vitivinícolas como *Champagne*, *Chianti*, *Rioja* e o Douro.

Na experiência duriense, uma das primeiras regiões demarcadas do mundo, a ideia de identidade do produto com a região esteve na base da evolução institucional testemunhada ao longo de mais de duzentos anos de região demarcada. Em brevíssima síntese, a Região Demarcada do Douro (RDD) surgiu em 1756 no governo do Marquês de Pombal. A demarcação da região vinhateira esteve na esteira da criação da Companhia Geral da

⁶⁸ Vide o Regulamento n.º 242/2010. Disponível em: <<https://www.ivdp.pt/pt/docs/legislacao/358.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

⁶⁹ Vide o Manual de Certificação da CVRA. Disponível em: <http://siva.vinhosdoalentejo.pt/site_media/documentos/man_cert.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2019.

⁷⁰ MOREIRA, Vital. *O Governo de Baco: A Organização Institucional do Vinho do Porto*. Edições Afrontamento: Porto, 1998, p. 63-65

Agricultura das Vinhas do Alto Douro, que tinha por objeto o controle da qualidade, produção, comercialização, volumes e valores do vinho do porto⁷¹.

Esse cenário de controle sofreu substancial alteração a partir da segunda metade do século XIX, momento de maior abertura comercial. O século XX seria hegemonicamente marcado por uma nova viragem paradigmática. A estrutura corporativista do Estado Novo também marcou o modelo organizativo do Douro. Após a democratização, a nova estrutura regulatória passou a reforçar os aspectos de autorregulação e coordenação interprofissional, tendo se sucedido uma série de diplomas jurídicos que consolidaram essas características⁷².

Para Vital Moreira (1998), o fenômeno da autorregulação representa um híbrido entre a coordenação de interesses de classe acompanhada do exercício de funções administrativas públicas⁷³. É esse hibridismo que caracteriza a organização de produtores e comerciantes em regiões vinhateiras de diferentes nacionalidades, conforme dito anteriormente. Viticultores, vinicultores, produtores engarrafadores e comerciantes organizam-se em associações e estas se fazem representar nos órgãos deliberativos da comissão vitivinícola regional.

No caso concreto da atual instituição protagonista da estrutura regulatória do Douro, o Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, essa concertação de interesses, contudo, deve observar em seu resultado finalístico algumas previsões legais, previsões estas que almejam a consecução do interesse público. Para já, destaque-se o Decreto Lei nº 18 de 04 de fevereiro

⁷¹ “A legislação pombalina sobre vinhos e, em especial, sobre os vinhos do Douro e do Porto, insere-se na política de privilégio e de monopólio praticada por Pombal de modo a afastar a concorrência que estava a ameaçar os vinhos daquela região, ou, melhor, estava a colocar em perigo os interesses de alguns”. ALMEIDA, op. cit., p. 661.

⁷² PEIXOTO, Fernando Aníbal Costa. *Do Corporativismo ao Modelo Interprofissional*. Edições Afrontamento: Porto, 2011. Contudo, é importante esclarecer que a adequação do modelo regulatório que comportava interesses por vezes conflitantes não se deu sem atritos. Eis alguns registros de Fernando Aníbal Costa Peixoto que coadunam essa perspectiva:

1 - “Os atritos entre a Casa do Douro e a Associação dos Exportadores não cessaram de se manifestar. A representação dos exportadores deixara, durante alguns anos, de comparecer no Conselho Consultivo, nova denominação para o órgão cujas competências haviam cabido anteriormente ao Conselho Geral, exactamente por se considerar em minoria face à representação do sector da Lavoura. O Conselho Geral regressaria, sensivelmente com as mesmas competências, apenas em meados de 1989, mas volvido mais de um ano e meio, ainda não podia funcionar, porque não fora, até então, concretizada a recomposição insistentemente pedida pelo IVP ao Ministério. E, por isso, os representantes do GEVP mantinham-se ausentes.” (p. 428)

2 - “Os atritos eram de tal modo que «o próprio Comunicado da Vindima acabava, por vezes, por ser publicado sem o consenso dos respectivos agentes interessados e mesmo quando havia acordo por parte da CD, verificava-se que o benefício era largamente desrespeitado».

Na verdade, o Governo comportava-se no meio de tudo isto como se pouco ou nada pudesse fazer, e as alterações que ia promovendo não contribuía, na prática, para pacificar ou estabilizar o sector. Eram inúmeras as indefinições e várias as ocasiões em que o IVP se viu impotente para desenvolver uma política de esclarecimento cabal de funções e competências, tanto mais que, como organismo directamente dependente do Governo, não deixava de também ele ser atacado pelo Comércio. Era esta, pois, e muito em síntese, a situação do sector em 1991.” (p.429)

⁷³ MOREIRA, Vital, 1998, *op. cit.*

de 2014 (Lei Orgânica do Ministério da Agricultura e do Mar), atualizado pelo Decreto Lei nº 236 de 14 de outubro de 2015, que em seu art. 17º, nº2, prevê as atribuições do IVDP.⁷⁴

O órgão do IVDP que materializa essa autorregulação é o Conselho Interprofissional, previsto no art. 9º do Decreto-Lei 97/2012. O Conselho é o órgão de gestão da RDD e nele tem assento os representantes dos agentes económicos da produção e do comércio do vinho da região, sendo presidido pelo presidente do IVDP e composto por dois vice-presidentes, um representando a produção e o outro o comércio, e mais vinte conselheiros, igualmente distribuídos entre os dois mencionados setores económicos.

O Conselho Interprofissional divide-se em duas câmaras especializadas: uma referente ao Porto e a outra ao Douro. As competências gerais do conselho encontram-se no artigo seguinte do Decreto-Lei (10º⁷⁵) e as competências específicas nos artigos 11º (Porto) e 12º (Douro).

Consequentemente, esse desenho regulatório acaba por impactar aquela referida geometria triangular que em regra caracteriza os polos da relação regulatória. No presente fenómeno, o regulado é também ator em parte substancial da construção e efetivação do conjunto de regras que regulam produção e comércio.

⁷⁴ “2 - O IVDP, I. P., prossegue, designadamente, as seguintes atribuições:

a) Propor a orientação estratégica e **executar a política vitivinícola para a Região Demarcada do Douro (RDD)**, designadamente assegurando o conhecimento de toda a fileira e da estrutura de produção e comércio, incluindo a exportação, e as ações que lhe venham a ser delegadas pelo IVV, I. P.;

b) **Promover a convergência dos interesses da produção e do comércio na defesa do interesse geral da RDD**, disciplinando, controlando e fiscalizando a produção e a comercialização dos vinhos produzidos na RDD, assegurando o ficheiro das parcelas de vinha desta região, controlando o recenseamento dos viticultores, efetuando as verificações adequadas para este efeito e determinando as correções necessárias;

c) **Controlar, promover e defender as denominações de origem e indicação geográfica da RDD**, bem como os restantes vinhos e produtos vînicos produzidos, elaborados ou que transitem na RDD, sem prejuízo das atribuições do IVV, I. P.;

(...) **(grifo nosso)**

⁷⁵ Com destaque para o nº1 do artigo:

“1 — Compete ao conselho interprofissional:

a) Promover a convergência dos respetivos interesses na defesa geral do sector e, em particular, estimular a utilização de contratos tipo ou plurianuais compatíveis com a regulamentação comunitária;

b) Pronunciar -se sobre as orientações da política vitivinícola da RDD;

c) Aprovar os planos estratégicos de cada denominação de origem;

d) Ratificar o comunicado de vindima apresentado pelo presidente até 31 de julho de cada ano, que incorpora as normas estabelecidas por cada secção especializada «Porto» e «Douro»;

e) Emitir parecer sobre as normas e regulamentos propostos para a boa execução das suas competências ou sobre quaisquer assuntos em razão da matéria;

f) Emitir parecer sobre o plano de atividades, orçamento, relatório anual de atividades e contas do IVDP, I. P.;

g) Emitir parecer sobre as propostas de alteração do regime de taxas, bem como sobre a aquisição, alienação ou oneração dos bens imóveis do IVDP, I. P.;

h) Elaborar estudos ou pareceres técnicos sobre matérias da sua competência;

i) Elaborar e aprovar o seu regulamento interno.”

Para além disso, é, ainda mais do que o consumidor, o beneficiário da missão regulatória. Não se trata, em função do atual paradigma do Estado Regulador, de um beneficiário no sentido de ter a sua produção ou comércio diretamente afiançado pelo Estado. Tal comportamento, como muito bem apontado por BARRETO⁷⁶ (1988) e PEIXOTO⁷⁷ (2011), pertence à história da regulação duriense. Mas são os agentes económicos beneficiários da regulação na medida em que é missão desta assegurar condições que preservem a qualidade da produção e, conseqüentemente, o bom nome dos vinhos daquela região.

Nos termos da exposição de motivos do Decreto-Lei que regulamenta o IVDP: “Ao Estado tem sido cometida a certificação dos vinhos da RDD e a disciplina do sector, quer através do exercício da função fiscalizadora, quer pela vertente sancionatória, no cumprimento dos princípios de objetividade e independência face às profissões, no exercício das referidas funções públicas. Por sua vez, às organizações de profissões têm cabido as responsabilidades em matéria de coordenação da vitivinicultura duriense, mediante uma intervenção paritária dos representantes da produção e do comércio.”⁷⁸

Essa compreensão da geometria regulatória é importante para que compreendamos a dinâmica de forças que estrutura esse desenho regulatório. Como se verá na seção seguinte, parece-nos muito mais palpável crer que os modelos regulatórios seguintes à experiência duriense e materializados nas Comissões Vitivinícolas Regionais estão estruturados para a edificação de um signo distintivo coletivo e regional de qualidade, geralmente acompanhados pelo resgate de uma mitologia do *terroir* e da tradição.

Como instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira, o IVDP está inserido na administração indireta do Estado, estando sob a superintendência e a tutela do Ministro de Estado da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (art. 1º do DL 97/2012).

Sua missão regulatória pode ser sintetizada em duas vertentes principais. A primeira, como dito, é a preservação do nome da RDD e de seus produtos. Esta vertente, por sua vez, tem duas conseqüências fundamentais: evitar a deterioração económica e preservar os

⁷⁶ BARRETO, António. *O vinho do Porto e a intervenção do Estado*. Análise Social. vol. XXIV (100), 1988 (1.º), 373-390.

⁷⁷ PEIXOTO, Fernando Aníbal Costa. *Do Corporativismo ao Modelo Interprofissional*. Edições Afrontamento: Porto, 2011.

⁷⁸ Exposição de motivos do DL 97/2012, disponível em: <<https://www.ivdp.pt/pt/docs/legislacao/388.pdf>>.

aspectos e valores culturais associados aos vinhos do Douro e Porto. A segunda vertente é a proteção e manutenção das populações rurais.

A exposição de motivos do decreto em comento reconhece o papel que o setor produtivo tem tido na região nos seguintes termos: “As denominações de origem ‘Porto’ e ‘Douro’ e a indicação geográfica ‘Duriense’ são instrumentos competitivos na valorização do território da RDD e não deslocalizáveis, contribuindo para o crescimento económico não apenas da viticultura e dos seus vinhos, mas igualmente do turismo e da gastronomia, entre outros produtos e serviços, e constituindo um fator de desenvolvimento rural e em especial, de manutenção da população rural e de proteção do seu saber –fazer”.

Tendo como referência essa missão e o conjunto dos dispositivos de atribuições e responsabilidades do IVDP, passemos à análise de algumas situações. A primeira delas é a figura da responsabilidade *in vigilando*. O incumprimento dos deveres de vigilância, conforme previsto no art. 10º, nº3 da Lei 067/2007, pode resultar na lesão a interesses de produtores e comerciantes. Situação concreta de lesão é presença no mercado de produtos fraudulentos que, por um lado, concorrem deslealmente com os produtos originais e, por outro, deterioram a boa fama e o bom nome da região demarcada.

Nesse sentido, é o combate às fraudes uma das mais importantes atribuições do IVDP. No rol de atribuições do Instituto estão previstos o controle, a promoção e a defesa da RDD (art. 3º, nº2, c). De modo mais concreto, dentre as atribuições do Conselho diretivo constam, na defesa da RDD, a possibilidade de limitar, proibir ou condicionar a comercialização de produtos respeitantes à região demarcada (art. 5º, nº 2, b); a atribuição de organizar a inscrição e condicionar o uso de todas as marcas, rótulos e embalagens destinados à identificação dos vinhos do Porto, do Douro e Duriense, tendo a competência de exigir os meios necessários de prova da conformidade do uso (art. 5º, nº2, q); o dever de ordenar a selagem de quaisquer recipientes de vinhos suscetíveis de obterem as denominações de origem ou indicação geográfica da RDD, e proibir ou condicionar a utilização do seu conteúdo, “quando haja fundada suspeita da prática de atos ilícitos ou de incumprimento das determinações do IVDP, I. P., em matéria das suas competências” (art. 5º, nº 2, t); e, conseqüentemente, proibir a expedição e comercialização de vinho do Porto, do Douro e Duriense quando forem confirmadas irregularidades que justifiquem essa proibição (art. 5º, nº 2, u).

Outra situação em que também cabe a figura da responsabilidade *in vigilando* é aquela em que o IVDP for omissivo em suas responsabilidades de garantir o controle da qualidade da

atuação dos produtores. O fato gerador do dano não seria aqui a circulação de produto fraudulento, mas sim a disponibilização aos consumidores de produtos abaixo dos patamares mínimos de qualidade correspondentes a cada categoria de vinho e que devem ser garantidos pelo IVDP.

A inobservância da colheita de amostras, levantamento de autos de diligências e exigência “dos produtores e comerciantes de vinhos do Porto, do Douro e Duriense, ou de vinho suscetível de obter estas denominações de origem ou indicação geográfica, a exibição dos elementos de escrituração” (art. 5º nº 2, r) pode afetar a qualidade dos produtos comercializados. Do mesmo modo, busca a manutenção e melhora da qualidade dos vinhos da RDD “a emissão de certificados de análise referentes a análises físico-químicas e organolépticas de produtos vínicos” (art. 5º nº 2, s).

As responsabilidades elencadas são indispensáveis para o combate às fraudes e a manutenção da qualidade e reputação dos produtos da RDD e eventual conduta omissiva do regulador pode ser *concausa* para que terceiros lesem o interesse de produtores e comerciantes. O delicado é apurar o nexo de causalidade entre a conduta omissiva e a lesão sofrida, devendo a omissiva ser decisiva para o sucesso da ação do lesante principal⁷⁹.

Em um caso concreto de tentativa de responsabilização de um ente regulador vitivinícola, um produtor moveu uma ação contra a Comissão de Viticultura da Região dos Vinhos Verdes (CVRVV) alegando ter sido lesado por medida ilícita. Após a realização de teste laboratorial pela Ré dos produtos da Autora, foi detectado um uso de corante proibido. Uma vez notificado o produtor, a CVRVV procedeu com o recolhimento do vinho adulterado. Alegando que a metodologia utilizada não era a recomendável e que em função da perda de seu produto e do prejuízo à sua imagem danos patrimoniais graves haviam sido suportados, o produtor demandou a sua indenização com base no então DL nº 48.051 de 1967.

Em seu acórdão, o Tribunal Central Administrativo Norte negou provimento ao recurso interposto pelo produtor alegando a inexistência de ilicitude pela CVRVV e também de nexo causal. Nos termos do sumário:

1 – Para que ocorra a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas por atos ilícitos e culposos dos seus órgãos ou agentes, no exercício das suas funções e por causa delas, é necessária a verificação cumulativa dos seguintes pressupostos: facto ilícito, culpa, dano e nexo de causalidade adequada entre o facto e o dano.

⁷⁹ MAÇÃS, Fernanda, *op. cit.*, p. 449.

A ação improcederá se um destes requisitos se não verificar.

2 - Para haver ilicitude responsabilizante, é necessário que a Administração tenha lesado direitos ou interesses legalmente protegidos do particular, fora dos limites consentidos pelo ordenamento jurídico, por isso, é necessário que a norma violada revele a intenção normativa de proteção do interesse material do particular, não bastando uma proteção meramente reflexa ou ocasional.⁸⁰

Ainda que o caso concreto tenha ocorrido sob a antiga legislação e em que o regulador respondente não era o IVDP, trazê-lo a lume é importante para exemplificar a importância do nexo de causalidade na determinação da responsabilidade. Deve-se ter em mente que as situações hipotéticas aqui trazidas são apenas referenciais, pois é na situação concreta que se averigua a aplicação dos pressupostos de ilicitude⁸¹, dano, culpa e nexo causal.

No que se refere ao debate proposto por Fernanda Maçãs (ao citar o Professor Vieira de Andrade) quanto à necessidade de que a norma violada tenha a necessidade de proteção efetiva do bem jurídico próprio⁸², é consistente a perspectiva de que o direito subjetivo lesado, ao menos nas condutas omissivas que cooperaram diretamente para a circulação de produtos fraudados, é o bom nome dos produtores ou comerciantes diretamente afetados. Importante, portanto, diferenciar as situações hipotéticas de fraudes em que o dano provocado é pulverizado ou de menor percepção, daquelas situações em que o dano à imagem da RDD prejudica de forma consistente e perceptível um número delimitável e identificável de produtores e comerciantes.

Já no âmbito do erro, o cumprimento imperito da atribuição prevista no art. 5º, nº 2, g, do Decreto Lei do IVDP parece inserir-se nessa possibilidade, posto que a aplicação errada ou insuficiente da atribuição conduziu a uma situação danosa. Em o IVDP não “assegurando o ficheiro das parcelas de vinha e o controlo do recenseamento dos viticultores, efetuando as verificações adequadas para esse efeito e determinando as correções necessárias, de acordo com os conceitos e procedimentos universalmente aceites, ou os aprovados pelo conselho interprofissional”, pode-se ter uma situação concreta de confusão para o produtor. A medição conflitante das parcelas de vinha por diferentes órgãos derivavam em “conflitos que resultavam da existência de valores de áreas diferentes para uma mesma vinha, o que não

⁸⁰ TCAN - Processo 00127/08.0BEBRG (acórdão de 16 de janeiro de 2015).

⁸¹ Com a devida ressalva para as possibilidades de indenização mesmo em situações de conduta lícita, como no caso do art. 16º do atual regime de RCEE.

⁸² *idem*, p. 450.

sendo fácil de compreender pelos viticultores gerava permanentes conflitos entre as instituições”⁸³.

Finalmente, o IVDP dispõe de certos poderes de autoridade para perseguir as suas atribuições. Os trabalhadores do Instituto “são considerados agentes de autoridade no âmbito das suas competências, podendo solicitar às autoridades judiciais, fiscais, alfandegárias e policiais toda a colaboração necessária para a execução de quaisquer medidas de fiscalização dos vinhos do Porto, Douro e Durienses, bem como dos vinhos suscetíveis de obter essas denominações de origem e indicações geográficas destinadas à efetivação das proibições e condicionamentos legalmente previstos, devendo os agentes económicos fornecer todos os elementos que lhes solicitarem e abster-se de impedir ou dificultar a respetiva ação” (art. 17º, nº 1).

No número seguinte do mesmo artigo, é garantido ao IVDP o poder de vistoria “a qualquer hora, através dos seus agentes de fiscalização, as adegas, armazéns ou escritórios de qualquer produtor ou comerciante de vinho do Porto, de vinho do Douro, de vinho Duriense ou de vinhos suscetíveis de obter estas denominações de origem ou indicações geográficas, ou quaisquer outras instalações em que possam encontrar-se produtos utilizados para a respetiva produção” (art.17º, nº 2).

Os dispositivos destacados são instrumentos típicos das atividades de supervisão de entidades reguladoras. Esses dispositivos comumente implicam em considerável ingerência na vida dos particulares. Combinados com algumas das atribuições previstas no já mencionado art. 5º do DL 97/2012, podem levar à lesão da imagem do supervisionado, por exemplo, uma inspeção com alcance midiático, ou a uma lesão patrimonial, a retirada do mercado de uma dada série de garrafas.

Argumenta Fernanda Maças que só em casos pontuais de violação do princípio da proporcionalidade por parte do ente regulador se poderá falar em responsabilização deste⁸⁴. Nestes casos, prevê a Lei 067/2007 em seu art. 16º que os danos e encargos especiais suportados pelo particular deverão ter ocorrido na consecução do interesse público e que serão indenizados na medida desses danos.

2.3. Ao Alentejo e além (Decreto-Lei n.º 212/2004)

⁸³ Disponível em: <<https://www.ivdp.pt/pagina.asp?content=destaque&cod=191>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

⁸⁴ MAÇÃS, Fernanda. op. cit.. p 454

Ao contrário do que espera o senso comum, o Alentejo é a mais antiga das regiões produtoras de vinho de Portugal. O registro da produção vitivinícola antecede a chegada dos romanos à Lusitânia, quando a cultura do vinho se aprofunda e deixa marcas até hoje festejadas, como o uso da talha no processo de fermentação⁸⁵.

As mudanças culturais trazidas pela ocupação islâmica se fizeram sentir também na produção de uvas e no consumo de vinho. Primeiro, uma produção fortemente taxada e o consumo apenas tolerado pelos novos senhores. Com o recrudescimento da dominação muçulmana, foi imposta a própria proibição.

Com a expansão da cristandade e a instalação do reino português, a vitivinicultura alentejana encontrou nova guarida. A sua evolução seguiu sem desassombros até meados do século XVIII. É em 1756, no ano da demarcação pombalina do Douro que surge um novo desafio para o vinho alentejano. A instalação da Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro significou para o Alentejo o fechamento de mercados, a desqualificação de produtos e a arrancada de vinhas.

Esse estado de coisas perdurou pouco mais de cem anos, quando, na segunda metade do século XIX, o Alentejo volta a ter proeminência e liberdade de produção. Vinhos de diferentes sub-regiões tem sua qualidade reconhecida, sendo o caso mais marcante o do Quinta das Relíquias, vinho branco da sub-região de Vidigueira, que foi apresentado na Exposição de Berlim de 1888 pelo Conde da Ribeira Brava, tendo sido agraciado com a distinção máxima atribuída no concurso, a Grande Medalha de Honra.

Nova crise se impõe sobre o vinho alentejano, desta vez em função de uma somatória de fatores: a filoxera, que destruiu parte expressiva da produção europeia de vinho; a crise político-econômica do primeiro quarto do século XX em Portugal, que arrancou o país da decadente monarquia e o lançou em turbulentas experiências republicanas até a consolidação do regime que redefiniria, para prejuízo das vinhas, o papel agrícola do Alentejo.

Era esse regime o Estado Novo, período da ditadura salazarista. Para o planejamento central o Alentejo tinha um papel a exercer na estrutura do novo estado português: celeiro. As vastas planícies do centro-sul português eram a topografia ideal para uma campanha cerealífera que alimentaria todo o país. Com isso, incontáveis foram as vinhas arrancadas em benefício da produção de trigo. Poucos foram os produtores que conseguiram preservar seus lotes de vinha.

⁸⁵ Vide o item 6.1.1 do Manual de Certificação da CVRA. Disponível em: <http://siva.vinhosdoalentejo.pt/site_media/documentos/man_cert.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2019.

É novamente a alteração no cenário político português que viabiliza a retomada do projeto vitivinícola alentejano. Com a democracia e engajamento na comunidade de nações europeias, grandes empresários investem em projetos vitivinícolas na região ao longo das décadas de 1970 e 1980⁸⁶. Ao mesmo tempo, o movimento associativo dá corpo a duas instituições que seriam importantes para a formalização da Indicação Geográfica alentejana e a constituição de suas instituições autorregulatórias. Eram elas o Projecto de Viticultura do Alentejo (PROVA), de 1977, e a Associação Técnica dos Viticultores do Alentejo⁸⁷ (ATEVA), de 1983.

Em 1988 são registradas as IGs alentejanas e, no ano seguinte, é constituída a Comissão Vitivinícola Regional Alentejana (CVRA) para regulá-las, modelo que se instituiria como padrão para o país, salvo as ininterruptas experiências institucionais do Douro e da Madeira, que preservavam institutos públicos como entidades autorreguladoras.

Aliás, o contemplar distintos modelos regulatórios fundamenta-se na necessidade de flexibilidade já apontada como característica do Estado Regulador. Na exposição de motivos do Decreto-Lei n.º 212/2004 de 23 de Agosto, que estabelece a organização institucional do sector vitivinícola, contempla-se a perspectiva da flexibilidade do modelo regulatório⁸⁸.

Destinando-se este diploma à definição das bases essenciais do regime a instituir no sector da vinha e do vinho, mostra-se aconselhável remeter para portarias a definição de certos aspectos organizativos de natureza regulamentar, de modo a permitir uma resposta mais flexível às questões que se coloquem a cada momento no sector. É, também, em nome dessa flexibilidade que, desde já, se admite a consagração de um regime diverso para a região vitivinícola do Douro, atendendo à sua especificidade. No que respeita às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, prevê-se a aplicabilidade do regime ora consagrado, com as necessárias adaptações, através de regulamentação própria.⁸⁹

Ainda na esteira da flexibilidade, o Decreto prevê signos distintivos distintos para realidades distintas, de modo a açambarcar institucionalmente uma quantidade maior de experiências que retratem um dado *terroir*⁹⁰. Por exemplo, a Denominação de Origem

⁸⁶ De que é exemplo a Finagra, sucedida pela Herdade do Esporão. Disponível em: <<https://www.esporao.com/pt-pt/sobre/herdade-do-esporao/uma-breve-historia.html/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

⁸⁷ “A ATEVA iniciou a actividade em 1985 com uma equipa de três técnicos e começou por apoiar os 24 membros fundadores. Em 1990, a associação contava já com cerca de 2000 associados e 4 técnicos, admitindo nesta altura, com o apoio do PROAGRI, mais 4 técnicos. Cinco anos mais tarde eram sócios da ATEVA a quase totalidade dos viticultores alentejanos.

Atualmente a ATEVA conta com 1500 viticultores associados, apoiados por uma equipa de 13 técnicos.”. Disponível em: <<https://www.ateva.pt/site/associacao/historia/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

⁸⁸ A respeito da aglutinação de diferentes indicações geográficas e elasticidade dos *terroir* em sua definição normativa, consultar ALMEIDA, op. cit., p. 666 e 667.

⁸⁹ Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/479875/details/maximized>>. Acesso em: abr. 2018.

⁹⁰ GONÇALVES, Pedro. Entidades privadas com poderes públicos. Coimbra: Almedina, 2005, p. 813-818.

Alentejo se divide em oito sub-regiões⁹¹, mas tem como característica comum “os vinhos alentejanos oferecem um prazer sem fim, brancos, rosados e tintos, com vinhos cheios e de forte exuberância aromática, vinhos redondos e suaves, com uma capacidade única para serem bebidos cedo... sabendo envelhecer com distinção.”⁹² Já a Indicação Geográfica Alentejana é mais permissiva na concessão do registro, flexibilizando condicionantes como origem e beneficiamento da uva, bem como a variedade das castas utilizadas na concepção dos vinho⁹³, dentre outros.⁹⁴

As Comissões Vitivinícolas Regionais têm, como entidades certificadoras, as seguintes atribuições e competências: i) o controle da produção, da distribuição, e da certificação do uso da IG, incluindo emissão da documentação, podendo realizar vistorias e colher amostras nos empreendimentos vistoriados; ii) a divulgação e a promoção dos produtos da IG; iii) a classificação das parcelas de vinhas aptas à obtenção do selo da IG; iv) a garantia do eficaz controle dos produtos da área demarcada, recebendo declarações referentes às colheitas e à produção; v) a demanda judicial de infrações econômicas, tributárias e de regras da IG, tendo inclusive o poder de selar produtos e apreender documentos objetos que constituam prova das irregularidades; vi) a aplicação de sanções de natureza disciplinar; vii) a colaboração com os órgãos oficiais com competência concernente ao setor vitivinícola (art. 12º).

⁹¹ Consta no art.2º da Portaria 296 de 1º de junho de 2010 que são as seguintes as sub-regiões produtoras classificáveis com a Denominação de Origem Alentejo: a) Borba; b) Évora; c) Granja-Amareleja; d) Moura; e) Portalegre; f) Redondo; g) Reguengos; h) Vidigueira. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/332677/details/maximized?p_p_auth=7YNqwoXN>. Acesso em: 18 abr. 2018.

⁹² Disponível em: <<https://www.vinhosdoalentejo.pt/pt/vinhos/denominacao-origem-alentejo/>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

⁹³ Vide Tabela - para utilização de Menções Tradicionais para vinhos com direito a DO Alentejo e IG Alentejano, disponível em: <https://www.vinhosdoalentejo.pt/media/Designativos/Tabela_designativos.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

⁹⁴ Artigo 2.º

Definições

1 - Para efeitos do presente diploma, entende-se por:

- a) «Denominação de origem (DO)» o nome geográfico de uma região ou de um local determinado, ou uma denominação tradicional, associada a uma origem geográfica ou não, que serve para designar ou identificar um produto vitivinícola originário de uvas provenientes dessa região ou desse local determinado e cuja qualidade ou características se devem, essencial ou exclusivamente, ao meio geográfico, incluindo os factores naturais e humanos, e cuja vinificação e elaboração ocorrem no interior daquela área ou região geográfica delimitada;
- b) «Indicação geográfica (IG)» o nome do país ou de uma região ou de um local determinado, ou uma denominação tradicional, associada a uma origem geográfica ou não, que serve para designar ou identificar um produto vitivinícola originário de uvas daí provenientes em pelo menos 85%, no caso de região ou de local determinado, cuja reputação, determinada qualidade ou outra característica podem ser atribuídas a essa origem geográfica e cuja vinificação ocorra no interior daquela área ou região geográfica delimitada;
- c) «Entidade certificadora (EC)» entidade que, satisfazendo os requisitos definidos em caderno de encargos aprovado por despacho do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, seja por este reconhecida como tal, adquirindo assim competência, no âmbito da respectiva região, para certificar vinhos, promover, defender e controlar as DO e IG e exercer as demais funções que lhe forem legalmente atribuídas.

De acordo com a Portaria n.º 1000 de 4 de Setembro de 2008⁹⁵, no Alentejo é a CVRA a responsável pela certificação, efetuando nove de doze etapas desse processo, enquanto os agentes económicos exercem as demais três⁹⁶. Conforme o Regulamento Interno para a Produção e Comercialização de Produtos Vínicos com a direito a DO Alentejo e a IG Alentejano de 1º de fevereiro de 2010⁹⁷, a certificação constitui-se, contudo, em três etapas centrais: i) validação da colheita e produção através da aprovação da Declaração de Colheita e Produção; ii) aprovação do lote pelo laboratório de análise físico-química e sensorial; e iii) aprovação da rotulagem e aposição do selo de garantia para produtos pré-embalados. Há, ainda, requisitos específicos para a certificação de espumantes, vinhos licorosos e aguardente de bagaceira (CVRA)⁹⁸.

A ideia da representatividade como herança corporativista - paridade dos setores interessados – está presente no art. 13º do Decreto-Lei n.º 212/2004. O artigo fala na necessidade de garantir a representação direta ou indireta dos interesses profissionais ligados à produção e ao comércio, inclusive paritariamente nos órgãos da comissão vitivinícola, salvo se a realidade de produção não o permitir. Tais órgãos são o conselho geral, a direção e o conselho fiscal (ou o fiscal único), conforme previsto no art. 14º.

O conselho geral tem competências típicas das assembleias gerais de associações, como: i) eleição e destituição do presidente e conselho fiscal; ii) política geral de certificação e fiscalização dos demais órgãos sociais; iii) apreciação e aprovação de relatório fiscal e contas; iv) aprovação do regulamento interno e alteração estatutária; deliberação de assuntos gerais.

Ademais, o conselho deve refletir, conforme já previsto no art.13º, uma representação paritária entre comércio e produção, sendo a representatividade da produção calculada a partir do volume de uvas e a do comércio a partir da litragem de vinhos introduzida para consumo, também devendo estar assegurada a representação dos vitivinicultores-engarrafadores. Prevê o Decreto-Lei n.º 212/2004 que tal representação das profissões se dará por meio de associações e cooperativas regionais, porém sem a possibilidade de duplicidade na representação. Ainda no mesmo artigo, o DL institui a especialização do conselho geral por

⁹⁵ Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/453983/details/maximized?jp=true&print_preview=print-preview>. Acesso em: 18 abr. 2018.

⁹⁶ Vide figura Estrutura de Certificação na CVRA – Anexo.

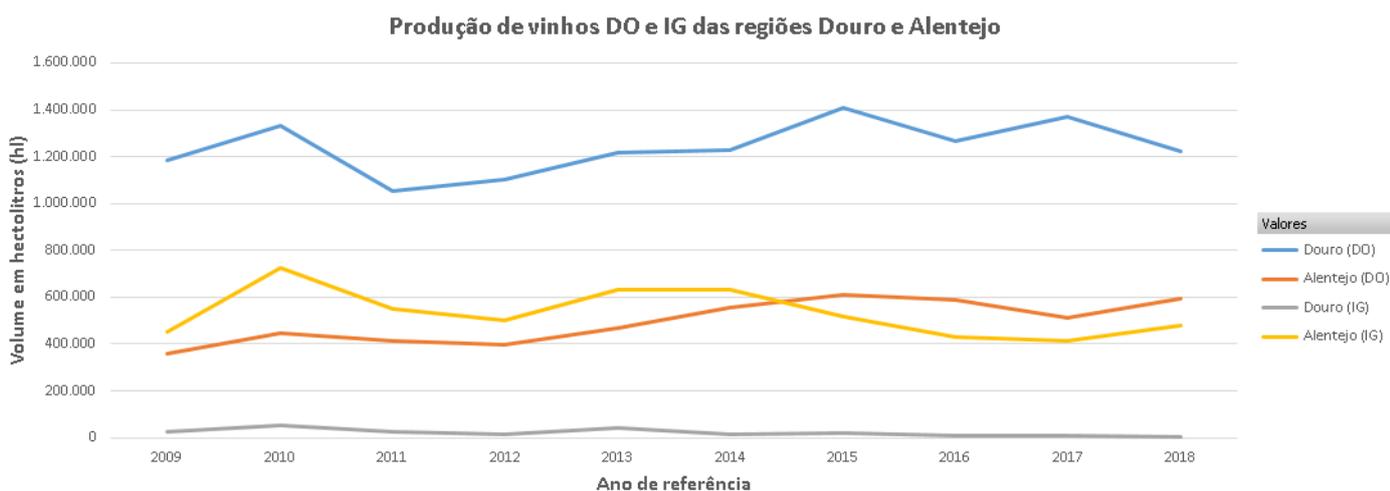
⁹⁷ Disponível em: <[http://siva.vinhosdoalentejo.pt/site_media/documentos/Regulamento%20Interno%20CVRA%20-%201%20de%20Fevereiro%20de%202010%20\(V%20de%2011-Fev-2011\).pdf](http://siva.vinhosdoalentejo.pt/site_media/documentos/Regulamento%20Interno%20CVRA%20-%201%20de%20Fevereiro%20de%202010%20(V%20de%2011-Fev-2011).pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2018.

⁹⁸ Para mais informações acessar <https://www.vinhosdoalentejo.pt/pt/a-cvra/processo-de-certificacao/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

tema quando este for responsável por mais de um signo distintivo, devendo um corpo específico deliberar sobre temas atinentes a cada signo.

A direção das Comissões Vitivinícolas Regionais também contempla a paridade interprofissional, pois composta por um presidente e dois vogais, cada qual indicado por sua respectiva associação profissional. Dentre suas competências, à direção cabe: i) elaboração do orçamento, plano anual de atividades e relatório de gestão; ii) direção dos serviços da CVR, incluindo a o controle das operações e a certificação; iii) representação da CVR, inclusive em juízo; iv) promoção de auditorias e revisões do sistema de qualidade (art.16º).

Por seu turno, o conselho fiscal (ou fiscal único), também composto por um presidente dois vogais, cada qual representando a sua profissão, tem a competência de: i) fiscalizar os serviços prestados pela CVR e a sua gestão; ii) verificar balanços, demonstração de resultados, regularidade dos livros, registro contabilísticos; iii) requerer a convocação do conselho geral quando julgar conveniente (Art. 17º).



Fonte dos dados: INSTITUTO DA VINHA E DO VINHO. Evolução da Produção por Região Vitivinícola. Disponível em: <<https://www.ivv.gov.pt/np4/36/>>. Acesso em: jun. 2019.

2.4. Da consolidação do modelo europeu

A estrutura da regulação vitivinícola europeia passa pela adequação de duas placas tectônicas: o modelo de regulação francesa e o modelo de regulação italiana. O modelo francês, de natureza mais intervencionista, nasce da organização do interesse dos produtores incumbentes das regiões tradicionais francesas contra a deformação do mercado nacional advinda da crise da filoxera. Também o modelo italiano, ainda que de verniz liberal, ganhará robustez com as respostas jurídico-administrativas necessárias à adequação das expectativas de produtores de uva e de comerciantes de vinho, mormente após a mesma crise da filoxera.

Contudo, como se verá adiante, o caminho mais flexível deste modelo entrará em choque com aquele e as estruturas administrativas do então Espaço Econômico Europeu irão acomodar essas diferenças em benefício do modelo francês.

No último quarto do século XIX, a filoxera (*Phylloxera*) destruiu vinhedos por toda a Europa provocando uma profunda crise de desabastecimento. A França produzia 85 milhões de hectolitros de vinho em 1875 e teve uma redução para 23 milhões de hectolitros em 1889. Enquanto isso, a Argélia, então o principal país exportador para a França, registrava um crescimento de 650% em sua área plantada de vinhas entre 1880 e 1900⁹⁹. Já a importação total de vinhos pelo mercado francês saltou de 0,1 milhão de hectolitros em 1870 para 12 milhões de hectolitros em 1888¹⁰⁰.

Após anos tentando diferentes soluções, pesquisadores conseguiram apresentar duas saídas, ambas se utilizando da *Vitis labrusca*, a videira americana. A primeira solução era o desenvolvimento de espécies híbridas e mais resistentes à praga. A segunda, era o enxerto da *Vitis vinífera* nas raízes mais profundas e resistentes da videira americana, o que tinha uma diferencial essencial pelo lado da qualidade na comparação com a solução das plantas híbridas: o enxerto preservava as características essenciais da *Vitis vinífera*.

Contudo, com as soluções apresentadas, na virada do século XIX para o XX, a crise passa para o lado da demanda. A combinação da solução da vinha francesa com a forte penetração do produto estrangeira gesta um excesso de oferta, catalisado por produtos com falsas proveniências e adulterações.

Como resposta, a França adota leis para vedar a produção de vinhos de menor qualidade e tipificar as falsificações. Paralelamente, desenvolveu-se no âmbito internacional a Convenção da União de Paris e suas rodadas revisoras, que evolutivamente incluíam as vedações às falsas origens de proveniência e o reconhecimento jurídico dos signos distintivos de origem. Nasceram as *appellations* ente 1908 e 1912. Uma sequência de normas entre 1919 e 1927 são editadas para proteger as *appellations*, culminando em 1935 na lei que criou as *Appellations d'Origine Contrôlées* (AOC)¹⁰¹, conhecida por Lei Capus.

Ora, o que se tem na síntese do modelo de AOC é o *lobby* da produção e do comércio das regiões mais qualificadas a fim de institucionalizar um modelo autorregulatório que

⁹⁹ De 20000 ha para 150000 ha de área plantada.

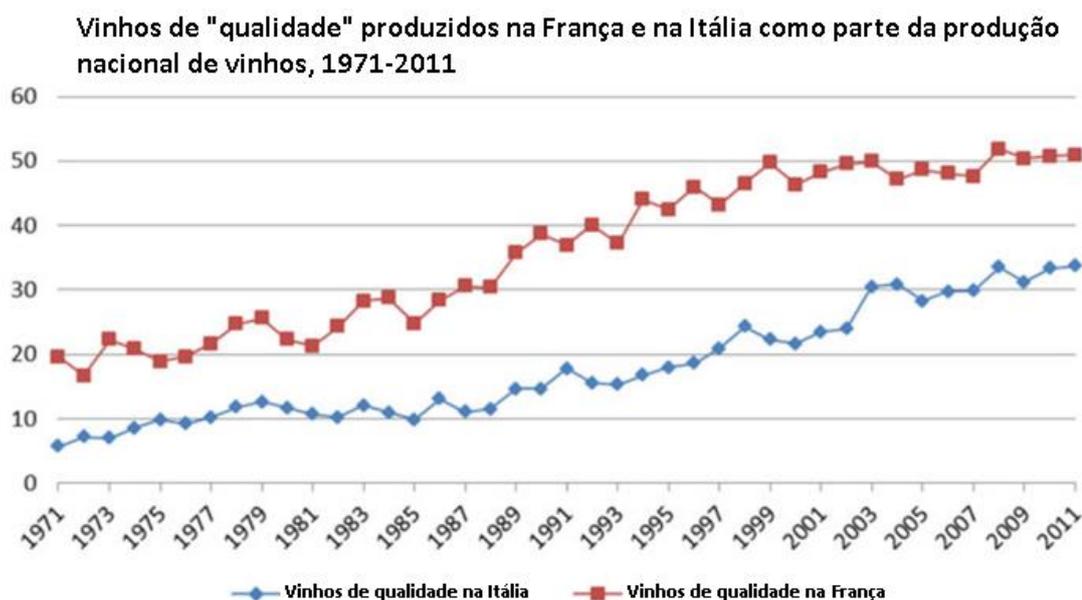
¹⁰⁰ MELONI, Giulia, e SWINNEN, Johan. *The Political Economy of European Wine Regulations*. *Journal of Wine Economics*. 2013 8(3): 244–84.

¹⁰¹ Vide <https://www.inao.gouv.fr/Institut-national-de-l-origine-et-de-la-qualite/Ouvrages-sur-les-signes-de-qualite-ou-d-origine>.

pugnasse pela qualidade, de que é exemplo a afamada AOC Champagne. Dentre os itens de controle de qualidade regulados estão¹⁰²:

- Delimitação estrita;
- Variedades de uva aprovadas: Chardonnay, Pinot Noir, Pinot Meunier, Pinot Blanc, Pinot Gris, Arbane, Petit Meslier;
- Método de poda: Royat, Chablis, Guyot, Vallée de la Marne;
- Rendimentos máximos permitidos por hectare;
- Rendimento de impressão máximo permitido;
- Teor alcoólico potencial mínimo de uvas recém-colhidas;
- Fermentação secundária na garrafa e períodos mínimos de maturação nas borras: 15 meses para Champagne não-vintage e três anos para Champagne vintage.

Mas a mobilização política pelo controle de qualidade dos vinhos franceses foi além e empenhou-se no que resultou na política de arrancada de vinhas híbridas, subsidia pela Comunidade Europeia, da paisagem francesa. Ao final dos anos 1980, menos de 3% dos vinhedos daquele país eram híbridos¹⁰³.



Nota: vinhos de "qualidade" como "vinhos de qualidade produzidos em regiões específicas" desde 1971 a 2009 e "Vinhos com Denominação de Origem Controlada (DOC)" de 2010 em diante.

Fonte: Eurostat, 2013 (acesso no dia 26 de fevereiro de 2013).

Imagem: MELONI, Julia. SWINNEN, Johan. The Political Economy of European Wine Regulations. Journal of Wine Economics, Volume 8, Number 3, 2013. Página 261.

A lei que introduziu a *Denominazione di Origine Controllata* na Itália surgiu com significativo atraso quando comparada ao caso francês. Apenas em 1963 regras foram estabelecidas para que as regiões demarcadas tivessem o selo DOC informando a origem do

¹⁰² Vide <https://www.champagne.fr/en/terroir-appellation/appellation/appellation-origine-controlee-aoc>. Acesso em: 21 abr. 2018.

¹⁰³ MELONI, Giulia e SWINNEN, Johan. op. cit.. p.265

vinho. A regra especificava, ainda, para cada tipo de vinho as castas permitidas, o nível máximo de produção permitido por hectare, a taxa de conversão de uvas em vinho, os métodos de vinificação e os níveis de álcool e tempo de envelhecimento do vinho¹⁰⁴.

Contudo, ao contrário da França, a estrutura regulatória italiana não previa painéis de degustação que atestassem a qualidade e tipicidade do vinho merecedor do selo DOC. A regulação carecia, portanto, de eficácia e efetividade para a avaliação dos predicados organolépticos do produto. Somado a isto, grandes DOCs italianas tinham também diferentes microclimas, dificultando o atributo de identificação, e regras mais frouxas do que as AOCs francesas, como, por exemplo, a autorização para uso de até 15% de uvas estrangeiras à região demarcada no vinho com o selo da região (como Chianti ou Valpolicella)¹⁰⁵.

Nos anos 1970 foi introduzido um novo signo distintivo, que informava que seus vinhos eram submetidos a um padrão mais elevado de qualidade do que os vinhos DOC¹⁰⁶. As *Denominazione di Origine Controllata e Garantita* (DOCG) previam, para tanto, uma estrutura regulatória com novas funções, como painéis de degustação, e regras mais estritas atinentes à origem das uvas, delimitação da região demarcada e envelhecimento dos vinhos¹⁰⁷.

A introdução do signo DOC foi uma resposta à definição da regulação que lançou os fundamentos do mercado comum do vinho no âmbito do EEE. A resolução europeia 24 de 1962 endereçava quatro questões principais: i) o registro de vinhas por cada Estado-membro; ii) o acompanhamento dos volumes anuais de produção por uma autoridade central; iii) a definição de regras mais restritivas para identificação de vinhos de qualidade produzidos em região específica e iv) a estimativa de recursos necessários para o desenvolvimento do setor deveria ser elaborada anualmente¹⁰⁸.

À medida que o mercado se integrava, cotas e barreiras ao comércio eram retiradas, aumentando os fluxos comerciais entre os dois países que eram, e ainda são, os maiores produtores de vinho da Europa e do mundo: França e Itália. O vinho italiano, contudo, era mais barato e sua penetração no mercado francês se deu de forma mais robusta, o que

¹⁰⁴ UNWIN, Tim. *Wine and the Vine: An Historical Geography of Viticulture and the Wine Trade*. 1992. p.285

¹⁰⁵ UNWIN, Tim. op. cit.. p. 285

¹⁰⁶ A respeito do resgate de imagem de uma dada Indicação Geográfica e do sistema de incentivos internos para o equilíbrio entre quantidade e qualidade, vide o estudo de Malorgio & Grazia sobre a região de *Chianti*, Itália.

¹⁰⁷ UNWIN, Tim. op. cit.. p. 286

¹⁰⁸ MUNSIE, Jeffrey. *A Brief History of the International Regulation of Wine Production*. p.20

provocou a reação dos produtores franceses, com o já mencionado *lobby* em benefício de regras mais estritas para o emergente mercado comum¹⁰⁹.

Foi neste contexto que foram aprovadas as Regulações 816 e 817 de 1970, que estruturavam a Política Comum do Vinho e objetivavam reduzir a flutuação anual do valor do produto, controlar quantidades em benefício da qualidade e preservar o estilo de vida dos produtores. Enquanto a Regulação 816 estabelecia critérios mínimos de qualidade, como a faixa de graduação alcoólica para os vinhos de mesa e restrições à chaptalização, a Regulação 817 prognosticava a adoção de um conjunto de regras para a produção e a certificação de vinhos de qualidade, como a definição da *Vitis vinífera* como espécie exclusiva e a realização de testes analíticos e organolépticos que atestassem a qualidade dos produtos¹¹⁰.

Ainda em 1970, a Regulação 2005 catalogou todas as vinhas em regiões autorizadas ou recomendadas da Comunidade Europeia. Poucos anos depois, entre 1973 e 1974, a crise cambial italiana levou a uma inundação de produtos italianos na França e os produtores daquele país mais uma vez demandaram resposta institucional da Comunidade Europeia. As Regulações 1162 e 1163 de 1976 impuseram ainda mais restrições para controlar a produção de vinho e criaram subsídios para a arranca de vinhas¹¹¹.

O sistema regulatório comunitário continuou a ser adaptado ao longo dos anos 1980. Em 1980 para aumentar a destilação, consequências das violentas manifestações no porto de Sète, França, em virtude da enxurrada de vinhos italianos provocada pelas safras anormalmente produtivas de 1979 e 1980. Para adequar a entrada dos países mediterrâneos (Portugal, Espanha e Grécia) no bloco, de expressiva e tradicional produção vitivinícola, foram adotadas as Regulações 822 e 823 de 1987.

No fim do século XX a Resolução 1493 de 1999, parte da agenda 2000¹¹², expressou a adequação do modelo comunitário ao novo paradigma de observação das regras

¹⁰⁹ MELONI, Giulia e SWINNEN, Johan. op. cit..p. 267

¹¹⁰ MUNSIE, Jeffrey. op. cit.. p.22

¹¹¹ MELONI, Giulia e SWINNEN, Johan. Op.Cit. p. 269

¹¹² TÍTULO II

A AGRICULTURA

(...)

Artigo 33.o

1. A política agrícola comum tem como objectivos:

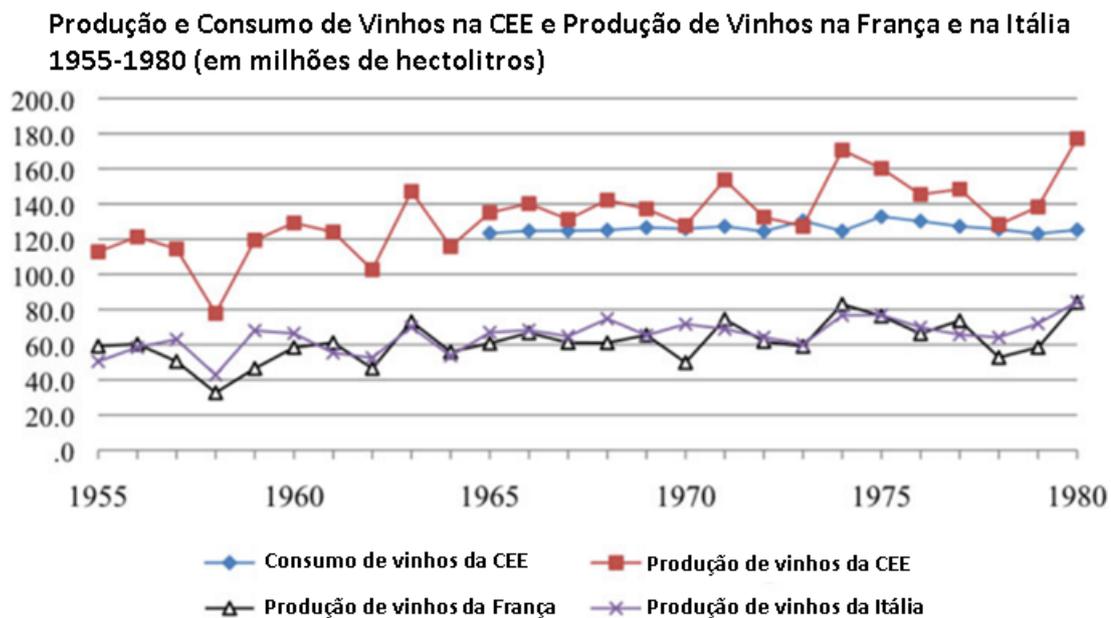
a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptima dos factores de produção, designadamente da mão-de-obra;

b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;

c) **Estabilizar os mercados;**

d) Garantir a segurança dos abastecimentos;

concorrenciais e das regras consolidadas nos acordos internacionais de comércio por meio da OMC, mas também reforçando o sistema de Indicações Geográficas ao vedar o uso de qualquer identificação de origem que não uma IG aprovada. A regulação também contém dispositivos relacionados à saúde e à preservação ambiental¹¹³.



Fonte: Eurostat, 2013.

Imagem: MELONI, Julia. SWINNEN, Johan. The Political Economy of European Wine Regulations. Journal of Wine Economics, Volume 8, Number 3, 2013. Página 268.

Ao lado das disputas entre os produtores italianos e franceses, a produção alemã estruturou-se num modelo distinto de regulação. As regras de classificação dos vinhos da Alemanha estão fortemente relacionadas às condições climáticas daquele país. Sendo os seus terroirs de clima frio, a identificação de seus vinhos de qualidade se dá num misto entre

e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

(...)

Artigo 34.o

1. A fim de atingir os objectivos definidos no artigo 33.o, é criada uma organização comum dos mercados agrícolas.

Segundo os produtos, esta organização assumirá uma das formas seguintes:

- a) Regras comuns em matéria de concorrência;
- b) Uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais de mercado;
- c) Uma organização europeia de mercado.

2. A organização comum, sob uma das formas previstas no n.o 1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 33.o, designadamente: **regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.**

A organização comum deve limitar-se a prosseguir os objectivos definidos no artigo 33.o e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade. (**grifo nosso**)

(...) Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada de Nice, 2002). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12002E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

¹¹³ MUNSIE, Jeffrey. op. cit.. pp.23-26

identificação da origem e concentração de açúcar. São duas as categorias: *Qualitätswein bestimmter Anbaugebiete* (QbA) e *Qualitätswein mit Prädikat* (QmP). A categoria QbA pode vir de uma das 13 regiões produtoras qualificadas, devendo a informação da origem constar no rótulo, mas para tal categoria é autorizada a chaptalização. Em 1994 foi criada uma subcategoria da QbA, a *Qualitätswein garantierten Ursprungs* (QgU). Os vinhos QgU, além de serem provenientes de demarcações ainda menores, devem expressar a tipicidade da região, o que é avaliado por um painel de degustadores. Por outro lado, a QmP é a categoria para os vinhos de maior rigor no controle de qualidade, sem possibilidade de adição de açúcar. A QmP é dividida por categorias referentes à doçura natural do vinho: i) *Kabinett* (colheita realizada com uvas maduras); ii) *Spätlese* (colheita tardia); iii) *Auslese* (colheita tardia, mas de uvas selecionadas); iv) *Beerenauslese* (colheita pós-tardia de uvas infectadas por *Botrytis cinerea*, com seleção criteriosa dos bagos); v) *Trockenbeerenauslese* (colheita pós-tardia de uvas também infectadas por *Botrytis cinerea*, mas que passam por processo de secagem, de modo a se aproximarem de uvas passas e terem ainda maior concentração de açúcares) e vi) *Eiswein* (colheita pós-tardia de uvas congeladas e assim prensadas, gerando alto grau de concentração do sumo)¹¹⁴.

Por fim, seguindo o modelo previsto pela então Comunidade Europeia, a Alemanha categorizou os seus vinhos de mesa como *tafelwein*, para aqueles provenientes de outros países do bloco, e *deutscher tafelwein* para os nacionais. Como fizeram a França com o *vin de pays* e a Itália com o *vino tipico*, a Alemanha classifica uma categoria especial de vinhos de mesa, provenientes de um dos 19 distritos classificados, como *landwein*¹¹⁵.

Note-se, contudo, que o modelo alemão se apresentou insuficiente na consolidação de qualidade de seus produtos. Conforme aponta a reação organizada pela associação *Verband Deutscher Prädikats- und Qualitätsweingüter e.V.*, a VDP, que foi criada em 1910, o mercado aprofundou o modelo autorregulatório como reação à necessidade de ter maior rigor na qualificação dos seus vinhos. No período da unificação alemã, o país empreendeu esforços para se adequar às regras da CE sobre limitação de quantidades, mas com pouco sucesso. Críticos do modelo regulatório alemão, que, segundo eles, não incentivava a melhora da qualidade do vinho, vitivinicultores de alta gama associados à VDP, reagiram com o reforço da marca coletiva própria. O caminho foi a imposição, em 1991 e em 1994, de autorregulação

¹¹⁴ Ibid, p.38

¹¹⁵ Ian Jamieson, *The Simon & Schuster Guide to the Wines of Germany* 16 (1992) apud MUNSIE, op. cit. p. 37

mais restritiva, criando um modelo de classificação dos vinhedos alemães e independente das regras nacionais¹¹⁶.

Também impactada pelas regras europeias, mas em maior conformidade com a sua estrutura, a Espanha organizou o seu contemporâneo modelo regulatório em seu período de adesão à CE, formalizado em 1986. Apesar de ter uma longa tradição de produção e regulação vitivinícola, também inspirada por uma lógica corporativista¹¹⁷, a Espanha iniciou o modelo de verificação de qualidade calcado nas suas *Denominaciones de Origen* em 1982, que guarda similaridades com a AOC francesa, a DOC italiana e o *qualitätswein* alemão¹¹⁸. O modelo foi reforçado nos anos 1990 por uma categoria superior, a *Denominacione de Origen Calificada* (DOCa), que pretende regras ainda mais restritivas de produção do vinho e de origem das uvas, ao estilo das DOCG italianas.

Aponta o Professor Ribeiro de Almeida que o ordenamento jurídico espanhol distingue as funções entre a gestão da indicação geográfica e a sua certificação. A gestão é realizada pelos *Consejos Reguladores*, que podem ter natureza pública ou privada. Já a certificação pode ser realizada por distintas instituições: organismos públicos, órgãos de certificação, órgãos de fiscalização e controle¹¹⁹.

Digno de nota, contudo, é a relevância que o processo regulador espanhol atribui ao envelhecimento de seus vinhos. Destacam-se em rótulos de diferentes IGs, mas mormente da região de maior produção, La Rioja, os períodos de envelhecimento em barrica e em garrafa. No sentido do vinho mais jovem para o mais velho, são usuais os termos *crianza*, *reserva* e *gran reserva*¹²⁰ nos rótulos dos vinhos espanhóis¹²¹. Estabelece o artigo 24 do Real Decreto 1363 de 7 de outubro de 2011:

¹¹⁶ Para mais informações, vide <https://www.vdp.de/de/vdp/geschichte/geschichte-des-bundesverbands/> Acesso em 07 de julho de 2018.

¹¹⁷ Vide MOREIRA, Vital. O governo de Baco: a organização institucional do vinho do Porto, 1998. P. 56- 60.

¹¹⁸ MUNSIE, Jeffrey. op. cit., p.40

¹¹⁹ ALMEIDA, Alberto F. Ribeiro. op. cit., p.818

¹²⁰ Para os vinhos tintos *crianza*, o envelhecimento mínimo é de dois anos, devendo ao menos seis meses ocorrerem em barricas. Para os vinhos tintos *reserva*, o envelhecimento mínimo é de três anos, sendo no mínimo um ano em barrica. Já os tintos *gran reserva* devem envelhecer por, no mínimo, cinco anos, sendo exigido um período de partida igual ou superior a 18 meses em carvalho. Para mais informações vide <https://www.riojawine.com/es-es/doca-rioja/control-de-calidad-y-certificacion/>. Acesso em 08 de julho de 2018.

¹²¹ Tal regramento geral, contudo, conta com exceções. É o caso da *Ribera del Duero*, DO com regras mais restritivas. O Regulamento daquela DO, alterado pela Orden AYG/1633 de 17 de outubro de 2006, prevê que: "Artículo 11. 2. Los vinos amparados por la Denominación de Origen "Ribera del Duero", para poder hacer uso de las menciones tradicionales "Crianza", "Reserva" y "Gran Reserva", deberán someterse a un proceso de envejecimiento en barricas de madera de roble de capacidad máxima de trescientos treinta litros. Dicho proceso de envejecimiento deberá realizarse en las bodegas inscritas en el Registro de Bodegas de Crianza del Consejo Regulador.

Artículo 24. Menciones relativas al envejecimiento del vino con denominación de origen protegida en recipientes de madera.

1. De acuerdo con el artículo 66.2 del Reglamento (CE) n.º 607/2009 de la Comisión, de 14 de julio de 2009, para indicar que el vino con denominación de origen protegida ha sido criado o envejecido en barrica de madera de roble, además de las indicaciones que figuran en el anexo XVI del citado reglamento, se podrán utilizar los términos tradiciones «crianza», «reserva» y «gran reserva» contemplados, para España, en el la base de datos electrónica E-Bacchus de la Unión Europea.

2. Estas menciones no podrán utilizarse para designar vinos elaborados con ayuda de trozos de madera de roble, aún cuando se hayan empleado también en dichos procesos barricas de madera de roble.

2.5. O novo mundo anglo-saxão

A experiência vitivinícola dos Estados Unidos da América passou pelo trauma da *Prohibition* (1920 a 1933), que por um lado levou ao abandono de vinhas e, por outro, incentivou o mercado negro e o contrabando. Após o retorno à normalidade e a volta do comércio legal de bebidas alcoólicas, em 1935 foi criado o *Wine Institute* e foi instituído o *Federal Alcohol Administration Act* (FAA Act). O *Wine Institute* tinha a missão de supervisionar, monitorar e estabilizar a renascente indústria do vinho. O FAA Act, por seu turno, previa regras de rotulagem que seriam fiscalizadas pelo *Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms* (BATF) com o intuito de proteger o consumidor, evitando que ele fosse enganado por informação falsa ou que o induzisse a erro, bem como que a rotulagem fosse o mais clara possível, reduzindo a assimetria de informações¹²².

Em 1978 foram estabelecidas pelo BATF as *American Viticultural Areas* (AVAs). As AVAs têm essencialmente três requisitos: i) demonstração do reconhecimento da localidade como produtora; ii)) especificação da delimitação geográfica; e iii) descrição das características naturais que distinguem aquela região como um terroir para os vinhos ali

3. Los vinos amparados por la Denominación de Origen "Ribera del Duero" podrán utilizar las menciones tradicionales "Crianza", "Reserva" y "Gran Reserva" cuando, cumpliendo lo establecido en el apartado 2 anterior, se ajusten a las siguientes normas:

3.1 Para la mención "**Crianza**": Los vinos tintos deberán tener un período mínimo de envejecimiento de veinticuatro meses de los que, al menos doce, habrán permanecido en barricas de madera de roble.

Los vinos rosados deberán tener un período mínimo de envejecimiento de veinticuatro meses de los que, al menos seis, habrán permanecido en barricas de madera de roble.

3.2 Para la mención "**Reserva**", los vinos tintos deberán tener un período mínimo de envejecimiento de treinta y seis meses de los que, al menos doce, habrán permanecido en barricas de madera de roble y, en botella, el resto de dicho período.

3.3 Para la mención "**Gran Reserva**", los vinos tintos deberán tener un período mínimo de envejecimiento de sesenta meses de los que, al menos veinticuatro, habrán permanecido en barricas de madera de roble y, en botella, el resto de dicho período."

¹²² MUNSIE, Jeffrey. op. cit.. p.45

produzidos. A partir de tais requisitos, percebe-se que o regime das AVAs não busca o controle de qualidade, mas tão somente a função de identificação da origem do produto. Atualmente existem 242 AVAs reconhecidas, sendo 139 delas somente no estado da Califórnia¹²³.

Nessa mesma esteira de não se ocupar da regulação da qualidade, o modelo norte-americano limita-se a dividir os vinhos genericamente entre vinhos de mesa e vinhos fortificados, sendo estes os vinhos de sobremesa e aqueles os vinhos secos em geral. Aponta Munsie (2002) que o sistema é muito criticado por sua falta de compromisso com a qualidade, mas, citando LUKACS (2000)¹²⁴, que a permissividade para o estabelecimento de AVAs possibilita uma experimentação que não encontra paralelo na Europa, o que, apesar do fornecimento de alguns produtos de baixa qualidade, pode também resultar em histórias de sucesso¹²⁵.

Na Austrália, o modelo regulatório contemporâneo ganha forma somente no final dos anos 1980. Apesar de ainda em 1963 terem sido normatizadas regras definidoras da regulação de indicação de origem, o diploma legal era letra morta e a regulação expressava-se por uma heteroregulação exercida por autoridades públicas de saúde.

Um duro sistema de auditoria instituiu-se em consequência do *Label Integrity Program* (LIP), implementado pela *Australian Wine and Brandy Corporation* (AWBC)¹²⁶. Havia quatro check points de checagem no processo produtivo. O primeiro era na vinícola, o segundo

¹²³ Para informações detalhadas vide https://www.ttb.gov/wine/us_by_ava.shtml. Acesso em 08 de julho de 2019.

¹²⁴ LUKACS, Paul. *American Vintage: The Rise of American Wine*. 2000. pp. 100-02

¹²⁵ A distinção regulatória entre americanos e europeus acaba por levar à colisão e muitas disputas entres os respectivos modelos de propriedade intelectual referentes às Indicações Geográficas. O BATF criou quatro categorias para classificar a indicação de origem do vinho: não-genérica e distintiva, não-genérica e não-distintiva, semigenérica e genérica. Na primeira categoria se enquadram regiões como a do Medoc, na segunda, países ou regiões inteiras, como Itália ou Oregon. No terceiro grupo, há o maior ponto de polêmica. O BATF define que há 16 termos com tal classificação, incluindo regiões antigas e de grande prestígio do velho mundo, como a Borgonha, Champagne e o Porto. Por serem semigenéricos, produtores podem fazer uso dos nomes, mas desde que identificando a verdadeira origem geográfica no rótulo, de modo a não enganarem o consumidor. A título de nota, é importante ressaltar que, apesar de haver o cuidado em indicar a verdadeira região de origem do produto (o mínimo, pois o contrário seria simples fraude), a permissividade americana permite um efeito carona no nome de prestigiadas e centenárias regiões vitivinícolas. Já os nomes genéricos são aqueles que podem ser usados sem nenhuma restrição ou condicionante, pois compreendidos na perda de qualquer referencial significativo entre a origem e o nome.

Para maiores detalhes vide <https://www.winelawonreserve.com/2011/02/20/the-four-legal-categories-of-wine-in-america/>. Acesso em: 13 jul. 2018. Consultar, ainda, Michael Maher, Comment, On *Vino Veritas?* Clarifying the Use of Geographic References on American Wine Labels, 89 Cal. L. Rev. 1881, 1884 (2001); e ALMEIDA, op. cit., p.671 e seguintes.

¹²⁶ Sucedido pela Wine Australia Corporation. Vide <https://trove.nla.gov.au/people/623104?c=people>. Acesso em: 02 jul. 2018.

era na adegas, o terceiro era no mercado intermediário de compra e venda e, finalmente, no momento de distribuição¹²⁷.

Em 1994 foi celebrado um acordo de livre comércio em vinhos entre a Austrália e a União Europeia. O acordo acabou por impor uma corrida das autoridades australianas na implementação de um sistema de indicações geográficas a partir de 1996¹²⁸. Ocorre que o sistema foi pouco criterioso na observância de critério edafoclimáticos e geomorfológicos, de modo que houve uma priorização de definições a partir da divisão político-administrativa já definida¹²⁹.

Contudo, o modelo regulatório australiano vem se desenvolvendo, com especial foco na manutenção da qualidade dos produtos exportados e do ganho de novos mercados¹³⁰. O órgão regulador australiano é o Wine Australia, que tem como base legal o *Wine Australian Act* de 2013. Trata-se de órgão com estatuto governamental composto por um presidente e cinco a sete diretores, que tem origem em diferentes regiões vitivinícolas. A composição atual da diretoria envolve enólogos, executivos, acadêmicos e vitivinicultores. Dentre suas principais atividades, a autoridade australiana coordena o financiamento de pesquisa e desenvolvimento para o setor, faz o seu marketing coletivo, controla as regras de exportação, reporta ao parlamento australiano o desenvolvimento da indústria vitivinícola¹³¹.

O *Wine Australia Act* de 2013 tem por objetos: a) a pesquisa e desenvolvimento da uva e do vinho na Austrália; b) o apoio ao desenvolvimento da indústria vitivinícola; c) desenvolvimento do enoturismo, serviços e produtos relacionados; d) o controle da exportação de produtos da uva na Austrália; e) a promoção do consumo de produtos derivados da uva na Austrália e no exterior; f) possibilitar a Austrália que cumpra os seus compromissos relacionados ao comércio e acordos internacionais¹³².

Assim como na Austrália, a Nova Zelândia passou pela modernização de sua produção vitivinícola nos anos 1960. A introdução de novas técnicas levou a uma expansão

¹²⁷ MUNSIE, Jeffrey. op. cit., p.48

¹²⁸ “Curiosamente um dos fatores para a demarcação de regiões vinícolas foi a conclusão (em janeiro de 1994) de um acordo bilateral entre a Austrália e a CE relativo ao comércio de vinho (essencial para aquele país aceder ao ambicionado mercado da Comunidade) e que disciplina a proteção e o uso de indicações geográficas, incluindo denominações de origem”. ALMEIDA, op. cit., p. 669.

¹²⁹ MUNSIE, Jeffrey. op. cit., p.48

¹³⁰ A regulação vitivinícola australiana também padece de flexibilidade e contestação na definição da tipicidade regional, conforme exemplifica disputa legal ao redor da região de Coonawarra. Vide ALMEIDA, op. cit., p. 669-670.

¹³¹ As funções da autoridade estão previstas na Parte II, item 7 do *Wine Australia Act* de 2013. Disponível <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00368>. Acesso em: 14 jul. 2018.

¹³² Vide o item 3 do *Wine Australia Act* de 2013, disponível em <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00368>. Acesso em: 14 jul. 2018.

considerável na produção de vinho, mas às expensas da qualidade. Nos anos 1980 o problema da diluição do vinho com água chegou a um ponto tão grave que em 1983 a prática foi banida pela legislação neozelandesa¹³³. Foi somente nos anos 1990 que o país iniciou reformas legislativas para implementar o seu modelo de Indicações Geográficas, mas como no caso norte-americano, com o intuito de identificar a proveniência do vinho, não de controlar a sua qualidade. Atualmente, o modelo continua a ser aprimorado. O movimento mais recente foi a entrada em vigor no dia 27 de julho de 2017 do *Geographical Indications Registration Act* a fim de estabelecer níveis adicionais de proteção para o vinho de regiões demarcadas¹³⁴.

Há um foco regulatório na rotulagem dos vinhos, devendo todos os produtos comercializados naquele país, nacionais ou estrangeiros, seguirem o *Australia New Zealand Food Standards Code*¹³⁵. Dentre as principais regras destacam-se i) a necessidade de o vinho ser acuradamente descrito, identificando o produtor e o tipo de vinho; ii) o volume do conteúdo da garrafa; iii) informação do conteúdo alcoólico; iv) informar o risco do consumo de álcool e a presença de substância alérgicas; v) informar o país de origem; vi) informar o nome e endereço do fornecedor (que pode ser desde a própria vinícola até o importador); vii) informações sobre nutrição e saúde; viii) quantas unidades padrão (doses) contém a garrafa; ix) identificação do lote da produção. Complementarmente, obedecer a regra de um mínimo de 85% da variedade de uva informada, bem como da safra e da origem identificadas no rótulo, é uma regra geral para a rotulagem¹³⁶.

Ademais, destaque-se que no *Wine Regulations* de 12 de junho de 2006 está previsto que pessoas e agências poderão ser reconhecidas, sob a autoridade do ato, para exercer funções delegadas a fim de executar os seus objetivos¹³⁷.

¹³³ MUNSIE, Jeffrey. op. cit., p.51

¹³⁴ Vide <https://www.decanter.com/wine-news/new-zealand-wine-regions-gi-protection-373708/>. Acesso em: 15 jul. 2018.

¹³⁵ Disponível em <http://www.foodstandards.gov.au/code/Pages/default.aspx>. Acesso em: 14 jul. 2018.

¹³⁶ Vide <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/870-guide-to-meet-grape-wine-labelling-requirements>. Acesso em: 15 jul. 2018.

¹³⁷ Especificamente no dispositivo 14 da Regulação:

“14 Recognised agencies and persons

(1)

If a particular function or activity is required under the Act or regulations or specifications made under the Act to be carried out by a recognised agency or a recognised person, then the person with responsibility for ensuring that the function or activity is carried out must ensure that the function or activity is carried out only by—

(a)

an agency recognised under the Act to undertake responsibility for that function or activity; or

(b)

a person recognised under the Act to undertake that function or activity.

(2)

2.6 Argentina

Importante país a compor o novo mundo do vinho, a Argentina iniciou a sua produção vitivinícola com a colonização espanhola das Américas, em 1556 tendo sido criada a primeira vinicultura argentina. A maior parte da produção do vinho tinha como objetivo o abastecimento do mercado consumidor interno. Dessa forma, o foco produtivo se dava na quantidade e não na qualidade do vinho produzido. Foi somente a partir do fim da década de 1980, com a estabilização política e econômica do país, que se despertou a busca por uma produção de vinhos de maior qualidade. Isso foi favorecido pelo aumento da exportação dos vinhos argentinos, principalmente para os mercados norte-americanos e britânicos, que passaram a apreciar e desejar os Malbecs argentinos¹³⁸.

A profissionalização e o aumento da importância econômica que o vinho passou a ter na economia argentina levou a promulgação da Lei nº 25.163, de 1999. Tal lei estabelece as normas gerais para o reconhecimento, proteção e registro de nomes geográficos argentinos para designar a origem de vinhos e bebidas espirituosas de natureza vinícola do país¹³⁹, determinando a competência do *Instituto Nacional de Vitivinicultura* (INV) para fiscalizar e aplicar a lei.¹⁴⁰

O INV é entidade autárquica vinculada a *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación* do *Ministerio Economía y Obras y Servicios Públicos*, possuindo jurisdição sobre todo o território nacional. Este órgão atua como responsável técnico e administrativo do sistema de designação da origem de vinhos e bebidas espirituosas de natureza vínica da

If a particular function or activity is required under the Act to be carried out by a recognised person under the management of a recognised agency, a recognised agency must offer and use for that function or activity only the services of a person properly recognised under the Act to carry out the function or activity.

(3)

Specifications may specify the classes of agencies to be used for particular functions or activities.”.

Disponível em <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2006/0147/latest/whole.html#DLM385335>. Acesso em :15 jul. 2018.

¹³⁸ CATENA, Laura. Vinho Argentino. WMF Martins Fontes, 2012.

¹³⁹ "Establécense las normas generales para la designación y presentación de vinos y bebidas espirituosas de origen vínico de la Argentina. Indicación de procedencia y geográfica. Denominación de origen controlada. Protección las IP, IG y DOC - Alcances y obligaciones. Derechos. Autoridad de aplicación. Consejo Nacional para la designación del origen de los vinos y bebidas espirituosas de naturaleza vínica. Infracciones y sanciones. Disposiciones complementarias."

Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley25163.pdf>. Acesso em 14 de maio de 2019.

¹⁴⁰ "ARTICULO 36. - La Autoridad de Aplicación de esta ley será la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio Economía y Obras y Servicios Públicos, a través del INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA, con jurisdicción en todo el territorio la Nación Argentina."

Argentina. Além dessas competências, cabe ao INV a aplicação da Lei 25.163, assim como de seus regulamentos e as resoluções expedidas para o referido fim.¹⁴¹

Também faz parte da estrutura regulatória argentina o *Consejo Nacional para la Designación del Origen de los vinos y bebidas espirituosas de naturaleza vínica*, o qual é um órgão consultivo permanente e obrigatório não vinculado a estrutura do INV¹⁴². Este conselho tem como principais funções (i) contribuir para a delimitação das áreas geográficas e áreas de produção para as Denominações de Origem Controlada; (ii) verificar o Registro Nacional de Denominações de denominações de origem reconhecidas e protegidas e dos produtos e produtores abrangidos pelo sistema de denominação de origem, indicando os requisitos necessários para cada caso e apresentar observações à autoridade de execução; (iii) assessorar, promover, regulamentar e controlar os *Consejos de Promoción* de cada DOC, além de atuar como assessor, conciliador e/ou mediador em casos de conflito ou desacordo entre os *Consejos de Promoción* do DOC; dentre outras definidas em lei¹⁴³.

O *Consejo Nacional para la Designación del Origen de los vinos y bebidas espirituosas de naturaleza vínica* é composto por representantes áreas variadas da sociedade argentina, entre os representantes devem ser inclusos membros do (a) Poder Executivo; (b)

¹⁴¹ " ARTICULO 37. - El Instituto Nacional Vitivinicultura actuará como cuerpo técnico administrativo del sistema de designación del origen de los vinos y de las bebidas espirituosas de naturaleza vínica. Tendrá, además de las funciones de su competencia, la aplicación de la presente ley, sus normas reglamentarias y las resoluciones que se dicten a tal efecto.

¹⁴² "ARTICULO 40. - Créase el Consejo Nacional para la Designación del Origen de los vinos y bebidas espirituosas de naturaleza vínica, el cual funcionará como cuerpo consultivo permanente honorem, obligatorio y no vinculado dentro de estructura orgánica de la Autoridad de Aplicación y con la competencia que le atribuye la presente ley."

¹⁴³ " ARTICULO 41. - Funciones. Será competencia del Consejo Nacional para la Designación del Origen de los vinos y bebidas espirituosas de naturaleza vínica:

- a) Contribuir a la delimitación de las áreas geográficas y áreas de producción para las DOC;
- b) Verificar el Registro Nacional de Denominaciones de Origen Controladas reconocidas y protegidas y de los productos y productores amparados por el sistema de designación del origen los vinos y de las bebidas espirituosas de naturaleza vínica, en los términos establecidos por ley y sus reglamentaciones, constatando los requisitos exigidos para cada caso y exponiendo observaciones a la autoridad de aplicación;
- c) Asesorar y promover el sistema, así como constitución de los Consejos de Promoción cada Denominación de Origen Controlada, brindando apoyo técnico y jurídico en todo lo relativo a la aplicación de esta ley y a las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten;
- d) Ejercer el control de las resoluciones y actuaciones de los Consejos de Promoción de DOC reconocidas y/o usuarios de este sistema, proponiendo la cancelación del uso de una DOC cuando no se cumplan las normas establecidas conforme a esta ley y sus reglamentaciones;
- e) Contribuir en la gestión de acuerdos bilaterales y/o multilaterales, fundados en los principios de reciprocidad y no discriminación, para el reconocimiento, la protección y el registro de las Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen Controladas, nacionales y extranjeras;
- f) Cumplir toda otra función que determine Autoridad de Aplicación o el decreto reglamentario de esta ley.
- g) Actuar como asesor, conciliador y/o mediador en los casos de conflicto o desacuerdos entre los Consejos de Promoción de las DOC."

Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley25163.pdf>. Acesso em 14 de maio de 2019.

das universidades e instituições de estudo, das entidades e/ou organizações públicas e privadas, interessadas no funcionamento do sistema e relacionadas à indústria do vinho, que podem contribuir para a pesquisa, promoção e aplicação das mesmas; e (c) dos *Consejos de Promoción* que façam parte do sistema¹⁴⁴.

Os *Consejos de Promoción* são os órgãos responsáveis por regulamentar e fiscalizar a produção vitivinícola de sua Denominação de Origem Controlada, com o objetivo de garantir a qualidade e a observância aos padrões esperados para seu DOC. Estes conselhos são formados pelos vitivinicultores que compõem a área da DOC.¹⁴⁵

O sistema argentino de designações é formado por três categorias, quais sejam: *Indicación de Procedencia* (IP), *Indicación Geográfica* (IG) e *Denominación de Origen Controlada* (DOC). O IP é a categoria mais ampla, que identifica um produto originário de uma área geográfica menor do que o território nacional, expressamente definido e reconhecido pelo INV, o qual somente pode ser usado nos rótulos dos vinhos quando tratar-se de vinhos de mesa ou vinhos regionais¹⁴⁶. Já IG é a categoria que identifica um produto originário de uma região, localidade ou área geográfica de produção delimitada a partir do território nacional, não maior do que a área provincial ou zona interprovincial já reconhecida. Para configurar-se um caso de IG é necessário que características de qualidade ou outras características do produto sejam essencialmente atribuíveis à sua origem geográfica¹⁴⁷,

¹⁴⁴ "ARTICULO 42. - Composición y funcionamiento. La composición y el funcionamiento de Consejo Nacional para la Designación del Origen de los vinos y bebidas espirituosas de naturaleza vínica, quedará sujeto a la reglamentación oportunamente dicte la Autoridad de Aplicación, el que deberá contemplar entre otros aspectos inclusión en su composición de representantes 1. Los Poderes Ejecutivos de las Provincias vitivinícolas que se incorporen al sistema. 2. Las casas de altos estudios, universidades, entidades y/u organismos públicos y privados, interesados en el funcionamiento del sistema y relacionados con la industria vitivinícola, que puedan contribuir a la investigación, promoción y aplicación del mismo. 3. Los Consejos de Promoción de las DOC que accedan al sistema."

¹⁴⁵ "ARTICULO 18. - Los viticultores, vinicultores o vitivinicultores que aspiren al reconocimiento de una Denominación de Origen Controlada, deberán constituir un CONSEJO DE PROMOCION [...]"

¹⁴⁶ "ARTICULO 3º - El empleo de una indicación de procedencia queda reservado exclusivamente para los vinos de mesa o vinos regionales. El procedimiento para la determinación del área geográfica de una Indicación de Procedencia, las condiciones de empleo y el control de esta categoría del régimen, es competencia exclusiva de la Autoridad de Aplicación de la presente ley"

Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley25163.pdf>. Acesso em 14 de julho de 2019.

¹⁴⁷ "ARTICULO 4º - A efectos de la presente ley, se entiende por Indicación Geográfica (IG): el nombre que identifica un producto originario de una región, una localidad o un área de producción delimitada del territorio nacional no mayor que superficie de una provincia o de una zona interprovincial ya reconocida, la IG sólo se justificará cuando determinada calidad y las características del producto sea atribuible fundamentalmente su origen geográfico. En la definición precedente, entiéndase por: Producto originario: es el producto elaborado y envasado en el área geográfica determinada, empleando uvas provenientes de cepas de *Vitis vinífera* L, en el caso que éstas hayan sido totalmente producidas, cosechadas y envasadas en la misma. En aquellos casos en los que la elaboración y/o envasado del producto se realice en un área geográfica distinta a aquella en que se produzcan las uvas, el origen del producto se determinará utilizando en forma conjunta el nombre correspondiente al área de producción de las uvas y el nombre del área geográfica que contenga la producción de

devendo o produto respeitar os padrões de qualidade estabelecidos normativamente. Por fim, a DOC, inspirada no sistema da União Européia, é a categoria que abarca o produto originário de uma região, de uma localidade ou de uma área de produção delimitada do território nacional, cujas qualidades ou características particulares se devem exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, englobando fatores naturais e humanos, que está em plena coincidência com o dispositivo brasileiro.¹⁴⁸

Para que um vinho receba a designação de IG, o produtor deve peticionar perante o INV, com as informações requeridas devidamente informadas e pagar a taxa estabelecida¹⁴⁹. Caso busque-se o reconhecimento de uma nova IG, deve ser apresentado ao INV estudo que evidencie que o nome da IG é conhecido a nível local e/ou nacional, a possibilidade histórica ou atual de delimitar os limites do IG de acordo com dados geográficos facilmente identificáveis, prova de que o clima, qualidade do solo, altitude, aparência ou outras qualidades geográficas ou físicas diferenciam a produção da região da produção outras regiões adjacentes e conferem características particulares aos vinhos produzidos naquela área, a identificação dos produtores que solicitam o reconhecimento do IG e o cadastro das vinhas e estabelecimentos existentes na área, suscetíveis de serem alcançados pelo IG no futuro¹⁵⁰.

las uvas y la elaboración y/o envasado del producto. En el caso de exportaciones a granel, los productos conservarán la categoría de su designación. Area geográfica: la definida por límites globales a partir de límites administrativos o históricos. Area de producción: la constituida por un terruño o conjunto de terruños, situados en el interior de un área geográfica, que por la naturaleza de sus suelos y su situación ambiental, son reconocidos aptos para la producción de vinos de alta calidad."

Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley25163.pdf>. Acesso em 14 de maio de 2019.

¹⁴⁸ "ARTICULO 13. - A los efectos de la presente ley, se entiende por Denominación de Origen Controlada (DOC) el nombre que identifica un producto originario de una región, de una localidad o de área de producción delimitada del territorio nacional, cuyas cualidades o características particulares se deben exclusiva o esencialmente al medio geográfico, abarcando los factores naturales factores humanos. En la definición precedente entiéndese por:

Producto originario: al producto obtenido uvas provenientes de cepas de *Vitis vinífera* totalmente producidas en el área determinada, elaborado y embotellado en la misma, lo que debe ser expresamente certificado por la Autoridad Aplicación.

Area de producción: la constituida por un terruño o conjunto de terruños, situados en el interior de un área geográfica, que por la naturaleza sus suelos y su situación ambiental, son reconocidos aptos para la producción de vinos de calidad.

Area geográfica: la definida por límites globales a partir de límites administrativos o históricos.

ARTICULO 14. - El empleo de una Denominación de Origen Controlada queda reservado exclusivamente para los vinos de variedades selectas bebidas espirituosas de origen vínico, calidad superior, producidos en una región cualitativamente diferenciada y determinada territorio nacional, cuya materia prima y elaboración, crianza y embotellado se realizan en la misma área de producción delimitada."

¹⁴⁹ "ARTICULO 6° - Los vinos o bebidas espirituosas de origen vínico, podrán llevar una Indicación Geográfica cuando cumplan los siguientes requisitos: a) Reúnan las condiciones establecidas en el artículo 4° de la presente ley. b) Cumplan con las reglamentaciones que fijan las condiciones de producción y elaboración correspondientes, en vigencia o las que se dicten en el futuro al respecto, conforme a la Ley N° 14.878"

¹⁵⁰ "ARTICULO 7° - Para proceder al reconocimiento de las Indicaciones Geográficas se reunirán los informes, antecedentes y/o estudios que contemplen, en principio, los siguientes elementos:

Não se pode estabelecer uma correlação clara entre os modelos regulatórios e a competitividade dos produtos deles derivados, porém percebe-se pelo gráfico abaixo uma evolução consistente (em volume) na participação do mercado internacional de vinho pelos novos países produtores.



Fonte: OIV, 2013.

(*) - estimado

Imagem: MELONI, Julia. SWINNEN, Johan. The Political Economy of European Wine Regulations. Journal of Wine Economics, Volume 8, Number 3, 2013. Página 254.

1. La evidencia que el nombre de la Indicación Geográfica es conocida a nivel local y/o nacional.
2. La posibilidad histórica o actual de delimitar las fronteras de la Indicación Geográfica conforme a los datos geográficos fácilmente identificables.
3. La prueba en términos de clima, calidad de suelo, altitud, aspecto u otras cualidades geográficas o físicas que diferencian la región de otras adyacentes, y otorgan características particulares a los vinos producidos en esa área.
4. La identificación del o los productores que postulan para el reconocimiento de la IG.
5. El catastro de los viñedos y establecimientos asentados en la zona, susceptibles de ser alcanzados por la IG en el futuro."

Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley25163.pdf>. Acesso em 14 de julho de 2019.

CAPÍTULO 3 – Desenvolvimento do quadro regulatório vitivinícola brasileiro

3.1. Breve histórico

Entender a evolução do mercado de vinhos no Brasil é um pressuposto indispensável para compreender o seu atual quadro regulatório. Não cabe aqui uma descrição histórica minuciosa, posto não ser o objeto desta dissertação. Contudo, o relato que se segue é indispensável para entendermos o atual estado de coisas no mercado em análise.

Em 1532 inicia-se pelas mãos do explorador Braz Cubas o plantio de videiras da espécie *Vitis vinífera* na Capitania de São Vicente. Apesar de as videiras terem se espalhado nas décadas seguintes em capitanias do Nordeste, Minas Gerais e do Sul, a espécie de origem europeia não conseguiu adaptar-se com sucesso ao país, tendo as uvas norte-americanas encontrado aqui condições mais adequadas, passando a serem protagonistas a partir do Século XVIII.¹⁵¹

Porém, no final daquele século, Dona Maria I baixou alvará régio proibindo a manufatura na colônia brasileira, o que viria a prejudicar o desenvolvimento dessa incipiente indústria vinícola. Mas com a vinda da corte portuguesa para o Brasil em 1808, muda não somente a situação jurídica imposta a partir do referido alvará, mas também os hábitos ao redor do produto. Vinhos de diferentes tipos tinham lugar de prestígio nas festividades da aristocracia, elevando a importância social do produto.

Com o advento das políticas migratórias do Brasil imperial, mormente no reinado de Dom Pedro II, o país recebeu intensos fluxos migratórias da Europa, em especial de italianos. Estes trouxeram do Vêneto, Lombardia e Trento a cultura da videira e a produção familiar de vinho ganhou diferentes espaços geográficos da região Sul do Brasil, com destaque para a Serra Gaúcha.¹⁵²

Com o aumento da produção, o vinho aos poucos deixou de ser um produto para consumo próprio e começou a ser negociado em volumes consideráveis, o que atraiu a atenção do poder estatal. No intuito de organizar e tributar essa atividade comercial, surge em 1910 a primeira tentativa do Estado em regular o vinho. O governo federal contratou o advogado italiano José Stefano Paterno para assessorar o estabelecimento de cooperativas de

¹⁵¹ FERREIRA, Valdiney C. & FERREIRA, Marieta de M – coordenadores: Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p.8.

¹⁵² *Enrico Perrod, cônsul da Itália no país, registrou em relatório publicado em 1883 que no ano de 1881 havia sido produzido um total de 500 mil litros de vinho apenas na cidade de Garibaldi, no Vale dos Vinhedos.*

produtores de modo a organizar a atividade produtiva e o comércio. Isso resultou na fundação da Federação das Cooperativas do Rio Grande do Sul em 1912.¹⁵³

Na década seguinte, entra em vigor o Decreto Federal 4.631, de 4 de janeiro de 1923, que estipulava penalidades para as fraudes de vinho e banha de porco, uma resposta à falsificação de vinho, em especial o gaúcho, nos grandes centros consumidores¹⁵⁴. Alguns anos depois, em 1928, é criado no Rio Grande do Sul o Sindicato do Vinho (oficializado por meio do Decreto de 1928¹⁵⁵), articulado pelo aparelho estatal através da Secretaria do Interior do estado. O sindicato organizava a produção e distribuição do produto, objetivando o controle de preços.¹⁵⁶

No governo de Getúlio Vargas surge a primeira lei do vinho brasileira. A Lei 549, de 20 de outubro de 1937, disciplinada pelo Decreto 2.499, de 16 de março de 1938 e complementada pelo Decreto-Lei 3.582, de 03 de setembro de 1941, dispunha sobre a fiscalização da produção, circulação e distribuição de vinhos e derivados e criação de respectivo serviço.¹⁵⁷

A lei do vinho será atualizada em dois momentos. O primeiro deles em 1956 com a Lei 2.795, de 12 de junho. Posteriormente, em 1988, a atual Lei 7.678, de 8 de novembro, modificada pela Lei 10.970, de 12 de novembro de 2004, e regulamentada pelo Decreto 8.198, de 20 de fevereiro de 2014.

¹⁵³ Vide http://revistaadega.uol.com.br/artigo/a-historia-do-vinho-no-brasil_2629.html. Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

¹⁵⁴ BRUCH, Kelly L. op. cit.

¹⁵⁵ Intervenção de caráter tipicamente corporativista, o sindicato pretendia atender interesses do comércio e da produção.

“Uma primeira observação dos artigos que compõem o decreto mostra que estes, antes de conferirem ao sindicato função de órgão de representação dos interesses do setor, transformaram esse organismo em instrumento de intervenção do Estado na vitivinicultura estadual. Essa intervenção será de natureza a favorecer os interesses dos comerciantes-produtores e dar-se-á nas seguintes instâncias:

a) **produção vinícola** - procurando normatizá-la, através da aprovação, sob demanda do sindicato, de um regulamento que passava a sujeitar o cultivo da uva à fiscalização sanitária do Estado. A produção vitícola deveria obedecer a uma série de normas técnicas: o registro de uma cantina só seria possível se esta tivesse uma altura mínima, caiação, prédio próprio, condições de higiene específicas, etc. Além disso, o vinho para ser vendido tinha que passar por um exame de laboratório que exigia um padrão mínimo de qualidade;

b) **comercialização da produção vinífera** - transformando o sindicato no único canal legitimado pelo Estado para comercializar o vinho rio-grandense. Os instrumentos utilizados para esse fim foram as atribuições conferidas ao sindicato pelo decreto de sua fundação e a instituição da taxa bromatológica. Essa taxa era cobrada somente sobre os vinhos embarcados para os centros consumidores, sobre aqueles comerciantes que não faziam parte do sindicato, e seu valor era, aproximadamente, um terço do preço do barril.” JALFIM, Anete. Elementos para o estudo da agroindústria vinícola: uma abordagem da Indústria Vinícola Rio-grandense. Ensaio FEE, v. 12, n. 1, p. 229-247, 1991p.233

¹⁵⁶ JALFIM, Op. cit. p. 232 e 233.

¹⁵⁷ Vide: <http://www.ibravin.org.br/historia-do-vinho-no-brasil> Acesso em 08 de janeiro de 2017.

No momento da publicação da primeira lei, a indústria gaúcha do vinho já experimentava uma robusta prática associativa e uma consistente expansão. Até a década de 1960, cresceu expressivamente a produção dos vinhos de mesa e a especificação de alguns produtos varietais, como a Cabernet Sauvignon, a Merlot e a Riesling.¹⁵⁸

A expansão do consumo e da produção, acompanhados pelo forte crescimento da economia nacional nos anos 1970, atraiu grandes empresas para o mercado, incluindo multinacionais da Itália, França e Estados Unidos. Esses grupos investiram no incremento da qualidade do produto e de seu marketing, mas o principal impacto foi o choque paradigmático na gestão do mercado vitivinícola, que até o momento era fortemente caracterizado por seu aspecto familiar.¹⁵⁹ Nas palavras de Adolfo Lona, um dos maiores referenciais da enologia brasileira, esse foi um ponto de virada na indústria nacional:

“Eu creio que a vitivinicultura brasileira se divide em antes e depois da chegada das multinacionais. Foi graças a elas – aí eu falo da Almadén, Heublein, Forestier, Chandon, Martini – que se deu a entrada de muitas variedades de castas. Quando eu cheguei, existiam como viníferas a Riesling Itálica, Trebbiano e a Peverella. Não existia, por exemplo, a Semillon, que foi introduzida pela Chandon. Talvez alguma outra variedade de origem italiana trazida há muito tempo atrás. Foi essa disputa entre elas que ajudou o rápido avanço. A Martini trouxe muitos milhares de mudas que entregou de graça para os produtores. A Heublein e a Forestier fizeram a mesma coisa. Mudas importadas certificadas.”¹⁶⁰

Contudo, o impacto concorrencial no mercado doméstico não foi acompanhado pela concorrência de produtos estrangeiros, face às medidas protecionistas patrocinadas pelos governos de plantão dos anos 1980. Além disso, havia incentivos econômicos para a produção vinícola de baixa qualidade, havendo considerável demanda do produto para fabricação de conhaque e vinagre. Nesse contexto é inaugurado um novo capítulo no quadro normativo

158 Vide http://revistaadega.uol.com.br/artigo/a-historia-do-vinho-no-brasil_2629.html. Acesso em 08 de janeiro de 2017.

159 FERREIRA & FERREIRA, Op. cit., p.25 e seguintes.

160 Idem, p. 26.

brasileiro, com a promulgação da Lei nº 7.678/1988, que é a Lei do Vinho atualmente vigente no país, que será melhor detalhada mais a frente.

Inovações técnicas e comerciais nos anos 1990 impactaram a indústria nacional de tal modo que provocaram uma forte necessidade de modernização e qualificação para a sobrevivência econômica dos produtores.¹⁶¹ No aspecto técnico, a autorização da produção do conhaque por meio do gengibre e a concorrência do vinagre com o Agrin¹⁶² reduziram drasticamente a demanda pela produção de baixa qualidade. Já no aspecto comercial, os vinhos finos brasileiros passaram a enfrentar o produto estrangeiro em situação menos favorável, sendo removida uma série de barreiras tarifárias e não tarifárias no âmbito da liberalização dos anos 1990.¹⁶³

Essa nova situação econômica levou à saída do mercado de alguns dos atores multinacionais e forçou o produtor autóctone a um plano modernizador com foco em ganhos de competitividade.¹⁶⁴ É no âmbito desse esforço que há o desenvolvimento de um novo cenário institucional, com a participação de novos reguladores e o fortalecimento de antigos. Uma variedade de entidades públicas e privadas irá surgir, tais como a Subcomissão Mista da Vitivinicultura da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1995), o FUNDOVITIS (1997)¹⁶⁵ e o Instituto Brasileiro do Vinho - Ibravin (1998)¹⁶⁶.

Após a abertura econômica e a estabilização da moeda, o consumo de vinhos no Brasil cresceu expressivamente. A presença de produtos estrangeiros de boa qualidade e bom preço, o aumento do poder aquisitivo e um câmbio favorável às importações favoreceram esse acontecimento. Como veremos nos gráficos abaixo, o consumo na última década comportou-se de modo distinto quando comparamos os espumantes aos vinhos. Enquanto aqueles tiveram um crescimento expressivo e consistente, os vinhos terminaram por apresentar uma produção estável, na verdade com uma leve queda.

¹⁶¹ A respeito do processo de abertura comercial brasileira nos anos 1990, consultar AVERBUG, André. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. 1999. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12695>. Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

¹⁶² Proveniente de mistura do álcool etílico potável (90%) e vinho branco ou vinho tinto (10%).

¹⁶³ NIERDELE, Paulo André. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese de Doutorado (Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011.

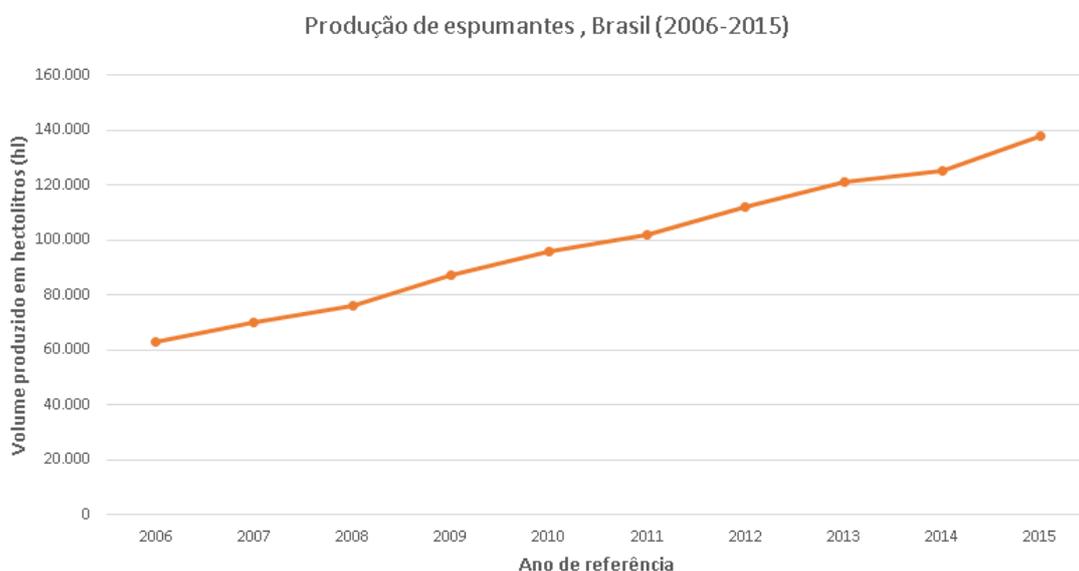
¹⁶⁴ FERREIRA & FERREIRA, Op. cit., p.36 e seguintes.

¹⁶⁵ *O fundo é constituído a partir de parte do ICMS recolhido dos produtores. Vide http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=8422&hTexto=&Hid_IDNorma=8422. Acesso em 08 de janeiro de 2017.*

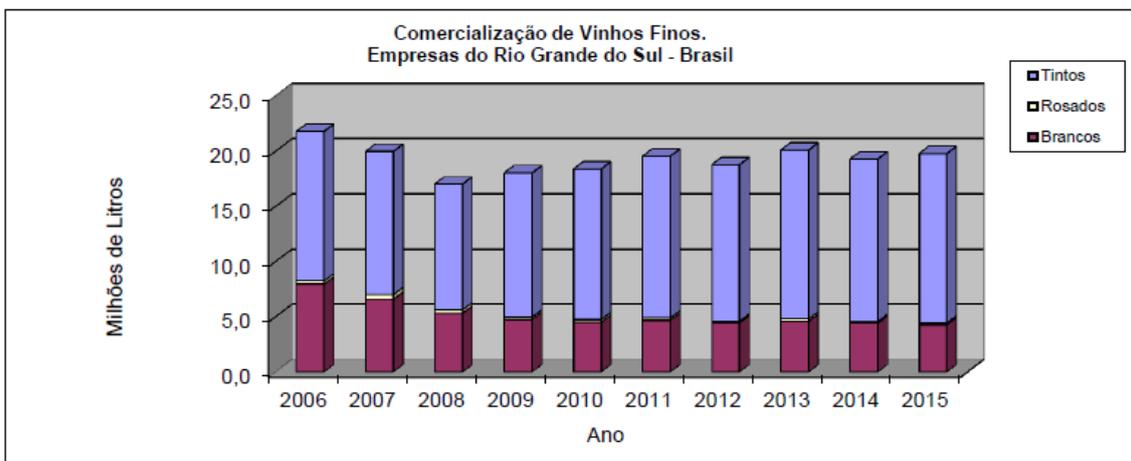
¹⁶⁶ NIERDELE, Paulo André, op. cit.

Em apertada síntese, o que aconteceu no mercado nos últimos 15 anos foi a solidificação do nome do espumante brasileiro como um produto de alta qualidade, fazendo frente aos melhores concorrentes de diferentes nacionalidades. Esse fato tem sido registrado com consistência em publicações especializadas.¹⁶⁷ Enquanto isso, o vinho nacional, em especial o tinto, tem buscado uma característica consistente na relação entre o *terroir* e a cepa, conforme veremos em discussão adiante sobre a definição do varietal de referência no Vale dos Vinhedos. Até lá, o consumo desse produto ainda encontra razoável resistência do consumidor brasileiro.

Os seguintes gráficos refletem essa realidade:



Fonte dos dados: IBRAVIN/MAPA/SEAPI - Cadastro Vinícola

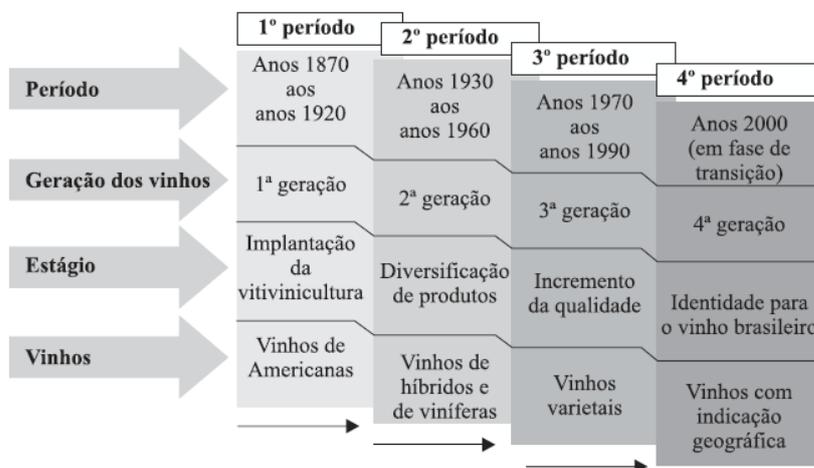


¹⁶⁷ Vide http://revistaadega.uol.com.br/artigo/a-qualidade-do-vinho-brasileiro-em-numeros_5516.html Acesso em 14 de janeiro de 2017.

Fonte: Ibravin/MAPA/SEAPA – Cadastro Vinícola (2016).168

Foi nesse cenário adverso que a indústria vinícola iniciou a sua quarta fase ou geração. A fim de buscar a sua distinção, produtores em diferentes microclimas começaram a desenvolver, através de associações e com o apoio de pesquisadores, uma identidade própria por meio de projetos de indicações geográficas¹⁶⁹, instituto previsto na Lei da Propriedade Industrial. A primeira IG do vinho brasileiro surgiu em 2002, a Indicação de Procedência Vale dos Vinhedos, tendo sido seguida por Pinto Bandeira (2010), a Uva Goethe (2012)¹⁷⁰, Altos Montes (2012), Monte Belo (2013) e Farroupilha (2015).

As fases da produção vinícola brasileira aqui retratadas podem ser sintetizadas através da seguinte tabela:



Fonte: GLASS&CASTRO 2009

3.2. Legislação e entidades com competências regulatórias

A Lei do Vinho apresenta as regras gerais de produção, circulação e comercialização no território brasileiro para o vinho e derivados da uva e do vinho.

Essa lei, cuja importância vem de seu alcance nacional, foi promulgada em 1988 e conta atualmente com 54 artigos, os quais sofreram duas grandes alterações nos anos de 2004 e 2014, para inclusão de regras gerais de classificação e tipificação do vinho produzido e para estabelecer regras para o agricultor familiar, respectivamente. Outra alteração normativa que merece destaque no ano de 2014 foi a edição do Decreto nº 8.198, de 20 de fevereiro de 2014, que regulamentou a Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988 (Lei do Vinho vigente).

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ FERREIRA & FERREIRA, Op. cit., p.37 e seguintes.

¹⁷⁰ *Esta IG vitivinícola é a única fora do Rio Grande do Sul e não limita-se à produção de vinhos finos. Para maiores informações vide <http://www.progoethe.com.br/igp.php?id=1>.*

A preponderância da hetero-regulação no Brasil pode ser destacada pela Mensagem de Veto nº 472, de 8 de novembro de 1988, sobre um dos artigos da Lei de Vinho (o artigo 50, que foi de fato vetado) que permitia a criação de um órgão específico e autônomo com sede no estado do Rio Grande do Sul, a mensagem de veto do referido artigo foi apresentada nos seguintes termos:

“MENSAGEM Nº 472, DE 8 DE NOVEMBRO DE 1988.

O Ministério da Agricultura, manifestando-se sobre a matéria, sugere o veto referido por não se justificar a criação de órgão específico e autônomo com sede no maior Estado produtor, conforme pretende o dispositivo citado.

Aduz ainda:

"O Ministério da Agricultura vem executando as atividades de registro, padronização, classificação, inspeção e fiscalização dos vinhos, dos derivados da uva e do vinho há mais de cinquenta anos. Para o estabelecimento de Normas técnicas sempre adotou critérios discutidos e testados tecnicamente junto a todo segmento industrial envolvido na área.

O Ministério da Agricultura, através de seu órgão de pesquisa EMBRAPA - Centro Nacional de Pesquisa de Uva e do Vinho, tem procurado compatibilizar os Padrões de Identidade e Qualidade dos Vinhos Nacionais às características peculiares das matérias-primas produzidas nas regiões vitícolas brasileiras.

Criar um órgão autônomo, com sede no Estado do Rio Grande do Sul, **com as incumbências de controlar e supervisionar todas as atividades do setor vitivinícola nacional**, acreditamos ser desnecessário, porquanto já existem organismos do Ministério da

Agricultura encarregados dessas atribuições, os quais, se dotados de recursos humanos e financeiros, atenderiam plenamente aos anseios da classe empresarial de vinhos e derivados.” (**grifo nosso**)

O texto acima é elucidativo quanto aos interesses da classe produtiva ainda em fins dos anos 1980 na tentativa de garantir, se não a autorregulação, ao menos um órgão com autonomia administrativa (quicá independência regulatória) com maior permeabilidade aos anseios do setor.

O interesse de criação do órgão no Rio Grande do Sul também expressa a preponderância daquela Unidade da Federação na produção nacional. O vinho no Brasil, conforme o histórico já apresentado, é produto de caráter tipicamente regional, com participação quase homogênea do RS na produção nacional (um pouco menos de 90% do total)¹⁷¹. Contudo, ao contrário do que requeriam os produtores de vinho, a regulação restou centrada no Poder Federal, cabendo ao Ministério da Agricultura um papel basilar na regulação da produção de vinhos.

Para fins jurídicos o vinho é definido como “bebida obtida pela fermentação alcoólica do mosto simples de uva sã, fresca e madura” (artigo 3º da Lei nº 7.678/1988), vedando-se a utilização do nome para “produtos obtidos de quaisquer outras matérias-primas” (parágrafo único, artigo 3º, Lei nº 7.678/1988).

Dentro da estrutura normativa, os vinhos são classificados quanto à classe, à cor e ao teor de açúcar (inciso I, II e III do artigo 8º da Lei nº 7.678/1988). Quanto à classe os vinhos são distribuídos em 8 categorias, merecendo destaque as distinções quanto ao vinho de mesa e ao vinho fino (alíneas “a” e “c” do inciso I, artigo 8º da Lei nº 7.678/1988), cuja alteração foi promovida pela Lei nº 10.970/2004.

O vinho de mesa é definido como “o vinho com teor alcoólico de 8,6% (oito inteiros e seis décimos por cento) a 14% (catorze por cento) em volume, podendo conter até uma atmosfera de pressão a 20°C” (artigo 9º da Lei nº 7.678/1988), podendo ser de dois tipos: i) vinho de mesa de viníferas, elaborado exclusivamente com uvas das variedades *Vitis vinífera* (§3º, artigo 9º da Lei nº 7.678/1988); ou ii) vinho de mesa de americanas, elaborado com uvas do grupo das uvas americanas e/ou híbridas, podendo conter vinhos de variedades *Vitis vinífera* (§4º, artigo 9º da Lei nº 7.678/1988).

¹⁷¹ Vide www.ibravin.org.br. Acesso em 03 de abril de 2019.

Já o vinho fino é definido por sua faixa de teor alcoólico entre 8,6% (oito inteiros e seis décimos por cento) a 14% (catorze por cento) em volume, devendo ser “elaborado mediante processos tecnológicos adequados que assegurem a otimização de suas características sensoriais e exclusivamente de variedades *Vitis vinífera* do grupo Nobres, a serem definidas em regulamento” (§2º, artigo 9º, Lei nº 7.678/1988).

Apesar da distinção entre os tipos de vinho fino e de mesa, a norma permite que nos rótulos de vinho fino a faculdade do uso simultâneo da expressão ‘de mesa’ (§6º, artigo 9º, Lei nº 7.678/1988). Tal previsão normativa tem o intuito de, ainda que resguardando a posição diferenciada do vinho fino, preservar a autonomia do produtor na melhor técnica de identificação do produto. O contrário (o vinho de mesa fazer alusão a ser vinho fino) não seria possível, pois não diferenciaria o produto de classe superior.

A lei estabelece parâmetros mínimos relativos à inspeção, fiscalização e controle sanitário a fim de garantir critérios de qualidade que proibem “todo e qualquer processo de manipulação empregado para aumentar, imitar ou produzir artificialmente os vinhos, vinagres e produtos derivados da uva e dos vinhos” (artigo 33, Lei nº 7.678/1988).

Dentro desses critérios de qualidade, a realização de exames físico-químicos possui caráter obrigatório realizado por órgão do Estado, “os vinhos e derivados da uva e do vinho, nacionais e estrangeiros, somente poderão ser objeto do comércio ou entregues ao consumo dentro do território nacional depois de prévio exame de laboratório oficial, devidamente credenciado pelo órgão indicado no regulamento” (artigo 2º da Lei nº 7.678/1988).

Quanto aos critérios de designação geográfica a Lei apresenta parâmetros de importação, observando a tradição evolutiva dos acordos internacionais em matéria de propriedade intelectual, em que se destaca:

Art. 26. Somente poderão efetuar a importação de vinhos e produtos derivados da uva e do vinho estabelecimentos devidamente registrados no órgão indicado no regulamento.

§ 1º Os vinhos e os derivados da uva e do vinho de procedência estrangeira somente poderão ser comercializados no País, **se forem observados os Padrões de Identidade e Qualidade fixados para**

similares nacionais¹⁷², ressalvados os casos previstos pelo Ministério da Agricultura.

[...]

Art. 49. É vedada a comercialização de vinhos e derivados nacionais e importados que contenham no **rótulo designações geográficas ou indicações técnicas que não correspondam à verdadeira origem e significado das expressões utilizadas.**

Dentre os órgãos ligados à regulação de vinhos no Brasil, observa-se a preponderância do Ministério da Agricultura como principal deles, cuja estrutura é definida pelo Decreto nº 9.667/2019 (conforme organograma ANEXO). A estrutura ministerial se divide em órgãos de Assistência Direta e imediata ao Ministro de Estado; órgãos específicos singulares; órgãos colegiados; e entidades vinculadas (empresas públicas e sociedades de economia mista).

Dentro da categoria dos Órgãos Específicos Singulares existe a Secretaria de Defesa Agropecuária, que se divide em coordenações gerais, em que se destaca a Coordenação Geral de Vinhos e Bebidas, que por sua vez se reparte em três divisões, quais sejam: i) a Divisão de Fiscalização de Vinhos e Bebidas; ii) a Divisão de Serviço de Informação Gerencial e Estratégico; e iii) a Divisão de Regulamentação de Vinhos e Bebidas.

O Regimento Interno do Ministério da Agricultura assim define as competências das coordenações gerais:

Art. 221. Aos Coordenadores-Gerais, incumbe:

I - planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades, dos programas e ações de suas respectivas Unidades Administrativas;

[...]

§ 4º Ao Coordenador-Geral de Vinhos e Bebidas, do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, incumbe, especificamente:

¹⁷² Conforme se pode observar de uma leitura atenta da lei, os padrões de qualidade previstos na legislação são garantes de um padrão mínimo de categoria, não havendo atribuições relevantes a distinguir a qualidade num padrão ansiado pelo mercado.

a) exercer as responsabilidades do MAPA referentes às gestões e procedimentos relacionados à Organização Internacional da Uva e da Vinha - OIV;

b) aplicar penalidades previstas na legislação específica sobre a fiscalização bebidas, vinhos e derivados da uva e do vinho mediante processo administrativo, observada sua instância de competência.
(Portaria nº 562, de 11 de abril de 2018)

O Ministério da Agricultura desenvolve, ainda, uma atividade de coordenação junto de Câmaras Setoriais do setor agropecuário, as quais contribuem para a formulação de políticas públicas, sendo compostas por entidades do setor público e privado.

A Câmara Setorial do Vinho é uma das 30 câmaras setoriais do MAPA (algodão, arroz, cacau e soja são alguns dos outros exemplos). Tais câmaras se constituem em espaços de debate e discussão do planejamento e andamento de políticas públicas setoriais, de modo a articular as demandas do setor regulado com os órgãos de governo. Apesar de coordenar a Câmara e ser a pasta ministerial primaz na elaboração e execução das políticas públicas, o MAPA e suas entidades vinculadas não resumem a participação estatal nos debates. Outras pastas ministeriais, entidades da Administração Indireta, além de estados e municípios participam das reuniões quando os assuntos lhes são pertinentes. A Câmara foi instituída pela Portaria nº 139, de 21 de Junho de 2004 e é regida pelo Regimento Interno Portaria nº 530, de 12 de Junho de 2008.

Por sua vez, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é uma empresa pública vinculada com ingerência e coordenação do Ministério da Agricultura, cuja principal função é “planejar, supervisionar, coordenar e controlar as atividades relacionadas à execução de pesquisa agropecuária e à formulação de políticas agrícolas” (Regimento Interno Embrapa).

A Embrapa conta em sua estrutura com unidades descentralizadas temáticas, em que se destaca a Embrapa Uva e Vinho, a qual possui um papel fundamental no desenvolvimento do cultivo de uvas no Brasil e no suporte técnico ao registro de indicações geográficas, além de atuar na verificação e testagem laboratoriais referentes à produção de vinhos importados e produzidos no país.

Além da estrutura administrativa de abrangência nacional, no Estado do Rio Grande do Sul destaca-se a competência da Secretaria de Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Sul, tendo em vista ser esse o maior estado produtor de vinhos do país.

A Secretaria Estadual conta em seus órgãos de execução com diversos departamentos, no qual se encontra o Departamento de Defesa Agropecuária, dentro dele encontra-se a Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal. É esta divisão responsável pela fiscalização e controle na diretamente na cadeia produtiva, conforme as seguintes competências:

Art. 17. À Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, subordinada ao Departamento de Defesa Agropecuária, compete:

I - planejar e executar a inspeção e a fiscalização da produção, circulação e comercialização de produtos de origem vegetal, bem como do vinho e derivados da uva e do vinho;

II - proceder a análises fiscais laboratoriais do vinho e derivados da uva e do vinho;

III - manter o Laboratório de Referência Enológica - LAREN com os objetivos de atender a fiscalização, prestar serviços, avaliar os padrões isotópicos e realizar microvinificações;

IV - desenvolver metodologias de análise para controle de qualidade do vinho e derivados da uva e do vinho;

V - manter o cadastro vitivinícola;

VI - realizar auditorias, inspeções e fiscalizações, por solicitação do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal;

VII - executar atividades de fiscalização delegadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

VIII - orientar e acompanhar o andamento das atividades das seções subordinadas.

Parágrafo único. À Seção do Laboratório de Referência Enológica - LAREN, subordinado funcional e administrativamente à Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, compete:

I - realizar análises físico-químicas em vinhos e derivados da uva e do vinho em amostras fiscais coletadas pela fiscalização;

II – realizar outras análises laboratoriais em produtos de origem vegetal para fim de monitoramento e fiscalização;

III - realizar análises físico-químicas em vinhos e derivados da uva e do vinho de amostras de prestação de serviço para exportação ou importação de vinhos e derivados da uva e do vinho, conforme normatização do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento;

IV – (...)

e

VIII - realizar pesquisas de introdução ou desenvolvimento de novas metodologias analíticas que tenham o objetivo de garantir a genuinidade e a melhoria da qualidade dos produtos agropecuários.

(Decreto Estadual nº 53.403/2017)

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial é uma autarquia federal, anteriormente vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio e Serviços e atualmente vinculada à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia. Dentre suas funções possui competência para regulamentar critério de proteção de indicações geográficas.

As Indicações Geográficas no Brasil são instituídas com base na Lei de Propriedade Industrial, conforme mencionado no capítulo II, e orientadas pela Instrução Normativa nº 95

de 28 de dezembro de 2018, que estabelece as condições para o registro das Indicações Geográficas.

Destaca-se que o artigo 5º da referida Instrução Normativa prevê a competência de associações e sindicatos para ingressar com o pedido de registro de Indicações Geográficas. Essas organizações se constituem na própria origem da instituição autorreguladora¹⁷³, qual seja o Conselho Regulador que será formatado por tal entidade nos termos do artigo 7º, II, alíneas “f”, “g”. e “h”:

Art. 7º. O pedido de registro de Indicação Geográfica deverá referir-se a um nome geográfico e conterá:

[...]

f) Descrição do mecanismo de controle sobre os produtores ou prestadores de serviços que tenham o direito ao uso da Indicação Geográfica, bem como sobre o produto ou serviço por ela distinguido;

g) Condições e proibições de uso da Indicação Geográfica; e

h) Eventuais sanções aplicáveis à infringência do disposto na alínea g).

Conforme já mencionado, são cinco as IGs do vinho fino Brasileiro, sendo a que terá maior destaque o Vale dos Vinhedos. Esta é a IG mais antiga, a de maior produção e a mais bem estruturada dentre as nacionais, o que explica ser também a única região demarcada a ter o registro dos dois signos distintivos: indicação de procedência e denominação de origem.

Fundada em 1995, a- Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos – Aprovale, é a entidade responsável pelo controle dos produtos protegidos pela Indicação Geográfica do Vale dos Vinhedos. Foi ela a primeira das organizações coletivas de produtores de vinho a buscar o registro de uma IG, logrando o primeiro êxito em 2002 com a concessão da Indicação de Procedência¹⁷⁴. Na primeira década do século XX a Aprovale

¹⁷³ GONÇALVES, Pedro. 2005, Op. cit. p. 170 e seguintes.

¹⁷⁴ No início do registro da IPVV os números eram os seguintes: Indicação de Procedência - **2001**

prosseguiu na especialização do seu projeto, se tornando também a primeira região brasileira a ter uma Denominação de Origem reconhecida. A Associação estabelece como seus objetivos prioritários: o fortalecimento de sua gestão; sua consolidação no mercado; o fortalecimento da cultura de cooperação; a intensificação de suas relações institucionais; a busca contínua pela excelência dos produtos e serviços; e a proteção e preservação da paisagem natural e da identidade cultural do Vale dos Vinhedos.

Está previsto no Capítulo IV de seu Regulamento de Uso a definição e atribuições de seu Conselho Regulador. Conforme o art. 10, o Conselho funcionará nos moldes estatutários da Aprovale. A regra se repete para as demais IGs nos mesmos termos: o Conselho Regulador é órgão social nos moldes estatutários da associação. Sua competência é a de manter atualizados os dados cadastrais da IG, fiscalizar a declaração da colheita e da produção, e estabelecer controles para garantir a certificação da produção.

3.3. Rationale regulatória

Conforme visto em seção anterior, a abertura comercial brasileira no início dos anos 1990 está na base da explicação da evolução do vinho brasileiro de 3ª para 4ª geração. A produção vitivinícola brasileira passou por uma crise significativa na virada do século¹⁷⁵, de modo que precisou buscar soluções para se readequar estruturalmente. A melhora qualitativa e a busca de uma identidade estão no contexto dessa reforma estrutural de reinserção do setor nas cadeias globais de valor, e as indicações geográficas são instrumentos do direito industrial à disposição na busca dessas soluções.¹⁷⁶

Contudo, um conjunto de encargos regulatórios se impõe na consolidação, na construção de sentido para esse símbolo, pois para se garantir o almejado apuro qualitativo, mecanismos de controle e certificação são necessários.¹⁷⁷ Do contrário, o signo distintivo, seja ele uma marca de certificação, uma marca coletiva ou uma indicação geográfica, não teriam

Quantidade de solicitantes: 10 empresas associadas
Variedade de produtos solicitados: 35 diferentes vinhos
Quantidade de amostras aprovadas: 23 vinhos (5 brancos e 18 tintos)
Volume de vinhos aprovados: 1,18 milhão de litros
Vinho com Indicação de Procedência: 1.574.897 garrafas de 750ml

¹⁷⁵ PROTAS (2005) apud NIEDERLE&VITROLLES (2010) lista o conjunto de desafios por que passava o setor: “concentração dos canais de distribuição pelo grande varejo e a importância crescente dos private labels, variabilidade e inconsistências na qualidade dos produtos, problemas contratuais nas relações entre viticultores e vinicultores, ausência de fiscalização ativa dos vinhos, oligopólio dos fornecedores de insumos, pequena importância do segmento na economia nacional e elevada carga tributária.” Vide PROTAS, J. F. S. Programa de desenvolvimento estratégico da vitivinicultura do Rio Grande do Sul - Visão 2005. In: Congresso Latino Americano de Viticultura e Enologia, 10, Anais... Bento Gonçalves, Embrapa: 2005.

¹⁷⁶ NIEDERLE & VITROLLES, op. cit., p. 19.

¹⁷⁷ ALMEIDA, op. cit., p. 813.

sentido sem um sistema de regras que conduza a um processo de certificação legítimo. A imprescindibilidade do mecanismo de regulação qualitativa previamente apresentado está muito bem fundamentado pelo professor Ribeiro de Almeida, que afirma que “deixar no juízo do consumidor e do mercado a avaliação qualitativa do produto é negar um dos elementos autonomizantes daqueles direitos que, nesta hipótese, não se distanciarão da marca (até a marca de certificação exige mecanismos de controle e de cumprimento de um caderno de encargos)”.¹⁷⁸

Novamente, na busca da qualidade, o direito industrial disponibiliza opções para o agente econômico. Os produtores de espumante de Garibaldi, Serra Gaúcha, região com uma tradicional produção vitivinícola¹⁷⁹, optaram na primeira década do século XXI a desenvolver uma marca coletiva alternativamente à indicação geográfica. Inicialmente, o projeto almejava o registro de uma IG, tendo inclusive grupo de 11 produtores locais se organizado por meio da criação do Consórcio de Produtores de Espumante de Garibaldi (CPEG). Entretanto, o projeto encontrou uma barreira na etapa de definição dos requisitos para a certificação dos produtos, qual seja a diferenciação da área de vinicultura da área de viticultura, que ocorria em Monte Belo do Sul (conforme visto, atualmente uma Indicação de Procedência).¹⁸⁰

A bem da verdade, não se pode dizer que fosse uma barreira jurídica (tanto no sentido do direito industrial quanto do direito regulatório) para o registro da pretendida IG, se estivermos falando de uma IP. Conforme o art. 177 da LPI, basta que a região identificada pela IP tenha fama, renome pelo produto que oferta. Indiscutível tal atributo no caso em comento. Se falarmos de uma DO, por outro lado, se vislumbra limitação no texto legal, já que os fatores humanos, ainda que presentes no tradicional saber-fazer dos produtores da região, está limitado no texto legal a subitem do meio geográfico, no qual incluem-se também os fatores naturais (art.178 da LPI). Mesmo que legalmente não fosse uma limitação jurídica, o deslocamento do terroir em relação à região de produção foi compreendida como limitação filosófica intransponível, uma violação do espírito identitário da IG vínica.¹⁸¹

¹⁷⁸ Idem, p. 815-816.

¹⁷⁹ Garibaldi é conhecida como a “Terra do Champanha” brasileira. Há, inclusive, a realização de uma Festa Nacional do Champanha (Fenachamp), que passou a se chamar Festa do Espumante Brasileiro, comemorativa da tradição de produção de vinho na região desde o estabelecimento dos imigrantes gaúchos nos anos 1870. Para mais informações, vide <http://www.fenachamp.com.br/>. Acesso em 30 de junho de 2019.

¹⁸⁰ NIEDERLE & VITROLLES, op. cit., p. 22-23.

¹⁸¹ NIEDERLE & VITROLLES explicam a ideia de tal filosofia. “Desde que começaram a trabalhar com o tema no Brasil, a partir do projeto do Vale dos Vinhedos, os pesquisadores da Embrapa vêm construindo uma espécie de modelo conceitual de IGs para o setor vitivinícola brasileiro. Dentre os pressupostos deste modelo está a convicção, expressa por um dos pesquisadores entrevistados, de que “a produção vitivinícola tem particularidades que caracterizam ela no mundo todo, mas, se tem alguma coisa que dá reconhecimento ao vinho,

Quanto ao aspecto regulatório, não se conjectura circunstância que limitaria a elaboração de regulamento de uso concernente à gestão da produção e à certificação. Tanto assim o é que o CPEG procedeu à elaboração de regulamento de sua marca coletiva. Ao invés de um Regulamento de Uso, adotou-se um Regulamento de Avaliação de Conformidade (RAC), inclusive contando com a participação da Embrapa na determinação de requisitos de qualidade e no próprio processo de avaliação e certificação dos produtos.¹⁸² O item “e” do artigo 30 do RAC define que “a unidade da Embrapa de Bento Gonçalves fará a avaliação e aprovação das pessoas ou técnicos indicados para o Painel de Avaliação Sensorial”. Registre-se, porém, que, por fatores desconhecidos por esta pesquisa, não houve evolução no projeto de do CPEG de modo a ser comparado com a Aprovale. Aquele, ao contrário desta, é abertamente desconhecido por uma parte significativa dos produtores da região (para não se falar na falta de manutenção de sítio eletrônico próprio para divulgação ao público, entre outros modos de publicidade¹⁸³).

A certificação é um aspecto do arcabouço regulatório que mira essencialmente em um objetivo: a garantia de qualidade. Isto se dá por meio de uma lista de encargos e uma estrutura-metodologia de controle, de modo a haver estabilidade, confiabilidade e previsibilidade no processo de certificação. Na autorregulação do vinho brasileiro, a construção do processo de certificação para a atribuição do selo de IG se dá por meio da participação de diferentes instituições públicas da Administração Federal Direta (MAPA) e Indireta (INPI, Embrapa), além de órgãos públicos estaduais (SEAPDR) e municipais (SMDA). Já o exercício do processo de certificação de qualidade deve ser dividido conforme a realidade de cada produto. Aqueles detentores de uma IG terão a sua certificação, no que se refere às regras para a obtenção do selo, realizada pelo Conselho Regulador (autorregulação), mas nos aspectos gerais de controle de qualidade, a instituição certificadora será a mesma dos demais vinhos. Os requisitos de identidade e qualidade (art.47 do Decreto 8198/14)¹⁸⁴ serão

é de onde as uvas saem”. Ou seja, o fato de as uvas processadas serem provenientes de outra região constituiria um empecilho intransponível para identificar a relação entre o espumante produzido e o terroir, de modo que não faria sentido trabalhar na construção de uma IG”. Op. cit. p. 24.

¹⁸² NIEDERLE & VITROLLES, op. cit., p. 26-27.

¹⁸³ Daí a se voltar às reflexões do Professor Vital Moreira a respeito da autorregulação privada com finalidade pública. O poder regulador age como legitimador da associação que congrega os agentes de mercado, gerando inclusive prestígio político. No caso concreto, o poder autorregulador emanou de instituto jurídico (marca coletiva) com menor participação dos reguladores estatais – e delegação de competência em sentido lato – do que o instituto jurídico utilizado pela Aprovale (indicação geográfica). MOREIRA, Vital, 1996, op. cit. p. 104.

¹⁸⁴ Registre-se que os critérios de qualidade previstos no já referido Decreto 8198/14 são mínimos. O diploma legal não impõe, em definitivo, critérios de qualidade que possam sequer se aproximar dos critérios adotados nas IGs.

realizados pelo MAPA, em cooperação com os órgãos estaduais e municipais, conforme previsto dentre as atividades administrativas daquele ministério (art. 5º do Decreto 8198/14) (hetero-regulação).

No processo de construção do regulamento de uso de uma IG pode haver o questionamento aos critérios identitários adotados, cumpre dizer, que a regulação não retrate a identidade da região, podendo mesmo estar a favorecer agentes econômicos específicos, conforme se discorreu no capítulo I. Fruto de questionamentos e ainda de alguma polêmica, a definição das variedades de uvas que podem ser usadas tanto na IP quanto na DO Vale dos Vinhedos, é um caso concreto a apontar alguma inconsistência no modelo autorregulatório vitivinícola brasileiro.

A definição das cultivares é especialmente sensível por se tratar de uma forma de “institucionalização do passado”.¹⁸⁵ 21 cultivares (entre tintas e brancas) foram definidas para a IP Vale dos Vinhedos, um número considerado expressivo quando comparado a outras regiões do mundo. Já para a DO, restringiu-se a lista a 7 castas. Para este caso, elegeu-se a Merlot, afamada uva bordalesa, como a variedade de referência, com a maior capacidade de expressar a tipicidade do terroir. Com um mínimo de 85% para a composição dos tintos varietais e 60% para a composição de assemblages, a Merlot é a expressão de uma tradição reinventada pelo processo modernizador dos anos 1970 e 1980.¹⁸⁶ Os técnicos que apoiaram a elaboração do projeto de DO argumentaram também pela tradição, adaptação e boa tipicidade da Cabernet Franc, mas outros fatores estavam presentes. A técnica se apresenta como mediadora e legitimadora de processos regulatórios, mas o interesse da produção¹⁸⁷ foi preponderante na formatação das regras.¹⁸⁸

Ao cristalizar o produto referencial daquele mercado geográfico, a regulação (ainda que nos interesses dos próprios agentes econômicos¹⁸⁹) nesse caso concreto, se não cria um novo produto, o propulsiona. É o jogo de confiança da regulação a criar mercados.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Niederle&Vitrolles, op. cit., p. 36.

¹⁸⁶ Idem p. 40

¹⁸⁷ Anotam NIEDERLE & VITROLLES que o volume de produção da Merlot e facilidade no seu manejo são expressivamente maiores do que a Cabernet Franc. Justamente por isso, estando presente em diferentes mercados, é uma uva “top of mind” na cabeça do consumidor, o que facilita planos de comunicação e publicidade.

¹⁸⁸ A respeito, vide a elasticidade da Região Demarcada do Douro ao longo de sua história e da adequação do mapa ao poder econômico em ALMEIDA, op. cit., p. 662 e seguintes.

¹⁸⁹ Para voltarmos às reflexões constantes na página 98 e seguintes de Moreira (1997).

¹⁹⁰ Talvez não se trate aqui do sentido positivo que Daniel Carpenter atribuiu ao papel do regulador na redução de assimetria de informações, mas sim no empréstimo público do prestígio advindo do poder regulatório ao privado a criar, ainda que por interesse comercial, um nicho para o produto específico. No sentido daquele autor:

Oras, é o sistema regulatório a institucionalizar a qualificação da identidade do terroir. Nisto, é necessário que observe princípios de objetividade e independência.¹⁹¹ No sentido da objetividade, retornemos ao anteriormente afirmado: imprescindível que a associação demandante da indicação geográfica ou da marca coletiva apresente a sua estrutura de gestão e certificação (seja ela de hetero ou autorregulação).¹⁹² É, pois, uma questão objetiva a existência do que previsto está na IN nº 095/2018 INPI¹⁹³, que é a apresentação de regulamento de uso da IG.

A Embrapa está na convergência dos princípios de objetividade e independência. Por meio de seu apoio técnico, a elaboração do regulamento de uso da IG é articulada entre o saber-fazer dos produtores e o apuramento tecnológico da academia. Funciona a empresa pública como uma “ponte” a ligar atores pertencentes a diferentes organismos na institucionalização do processo regulatório.¹⁹⁴

Já o princípio da independência está assente na ideia de que a certificação da qualidade está no âmbito do interesse público, não podendo restar completamente entregue aos próprios agentes certificados. Para tanto, o processo de certificação pode ser um produto oferecido pelo mercado, restando apenas a garantia pública de legitimação da atividade.¹⁹⁵ Na estrutura

“It is instead to say that, the many (possibly unintentional) purposes served by such institutions possibly include the creation of better access to good information, and hence the manufacture of public confidence”. CARPENTER, op. cit. p. 8.

¹⁹¹ ALMEIDA, op. cit., p. 828.

¹⁹² Ibid., p. 816.

¹⁹³ Art. 7º, II, alíneas f, g e h.

“f) Descrição de mecanismo de controle sobre os produtores ou prestadores de service que tenham o direito ao uso da Indicação Geográfica, bem como sobre o produto ou serviço por ela distinguido;

g) Condições e proibições de uso da Indicação Geográfica; e

h) Eventuais sanções aplicáveis a infringências do disposto na alínea g.”

¹⁹⁴ NIEDERLE & VITROLLES, op. cit., p. 20. “Assim, a Embrapa passou a coordenar e articular em torno de si um amplo conjunto de atores e organizações, constituindo uma espécie de “ponte” por meio da qual circulam recursos e informações elementares para a constituição dos projetos: angaria recursos financeiros (CNPq, Fapergs, Finep) para o desenvolvimento dos estudos técnicos; articula um corpo de técnicos e especialistas para realizá-los (UCS, UFRGS, IFRS); integra as associações de produtores em torno de um projeto comum de valorização e regionalização da produção vitivinícola; intermedia os contatos entre os atores locais e as organizações envolvidas com este tipo de certificação em nível nacional (MAPA, INPI, Sebrae) e internacional (OIV) e, por meio de uma fina sinergia de ações com o Instituto Brasileiro do Vinho (IBRAVIN), faz com que o tema adentre na pauta das entidades setoriais (UVIBRA, Fecovinho, Sindivinho etc.) e da própria Câmara Setorial do Vinho, órgão colegiado consultivo do Ministério da Agricultura”.

¹⁹⁵ Aqui se compreendido o Estado como certificador último. No caso da legislação brasileira, as marcas de certificação são registradas no INPI e são definidas pelo art. 123, II da LPI:

“123 (...)

I – (...)

II - marca de certificação: aquela usada para atestar a conformidade de um produto ou serviço com determinadas normas ou especificações técnicas, notadamente quanto à qualidade, natureza, material utilizado e metodologia empregada;”

regulatória, então, é preciso separar a certificação (interesse público) dos atos, poderes e competências que representem os interesses interprofissionais.¹⁹⁶

No modelo autorregulatório brasileiro deve-se tratar de interesses dos produtores vitivinicultores, e não dos interesses interprofissionais. Apesar de na estrutura brasileira não confundirem na totalidade os viticultores com os vinicultores, o fato é que na estruturação dos Conselhos Reguladores das IGs do vinho nacional, tem participação e representação os vinicultores das respectivas regiões, mormente os que têm produção própria de uva e produzem e engarrafam o próprio produto. Ao contrário do modelo paritário de representação interprofissional que está sacramentado na estrutura das Comissões Vitivinícolas Regionais portuguesas (conforme o já descrito Decreto-Lei n.º 212/2004), na estrutura autorregulatória brasileira fundada nas indicações geográficas inexistente tal previsão normativa.¹⁹⁷

Fato é que a qualidade é matéria controversa que passa também pela definição da região demarcada e pela preservação de suas características edafoclimáticas e paisagísticas. É preciso que o processo de certificação esteja apto a diferenciar produtos da área demarcada em relação a não demarcada, bem como os produtos dentro da própria demarcação em conformidade ou não com o regulamento de uso. “A convivência numa mesma região demarcada de condições de produção diferentes é a negação do direito de denominação de origem...”¹⁹⁸

A preservação dos limites da região demarcada, ou sua adequação dentro de uma lógica de preservação da tipicidade, é o resultado concreto esperado de um aparelho regulatório que

A depender da filosofia político-econômica a se adotar como lente de análise, poderia ser plenamente cabível a interpretação de que o mercado poderia se autorregular plenamente, inclusive permitindo o livre ajuste dos atores no processo de certificação. Certificadores “ruins” seriam afastados, com o tempo, pelos próprios consumidores (intermediários ou finais), e sem os custos do sequestro dos instrumentos estatais pelos privados. Segundo Friedman (1984): “O custo social mais óbvio consiste em que uma destas medidas -- registro, certificação ou licenciamento -- quase inevitavelmente se torna um instrumento nas mãos de um grupo produtor especial para a obtenção de uma posição de monopólio às expensas do resto do público. Não há meios de evitar esse resultado. Pode-se estabelecer um ou mais conjuntos de procedimentos de controle destinados a evitar essa consequência, mas nenhum deles será capaz de fazer frente ao problema que se origina dessa concentração maior de interesses dos produtores em comparação com a dos consumidores”. Em FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 78.

¹⁹⁶ ALMEIDA, op. cit., p. 842-843.

¹⁹⁷ Talvez como herança de uma construção institucional corporativa a coordenar interesses da vinha e do comércio, o modelo português divirja do novo sistema autorregulatório brasileiro. Vide PEIXOTO, op. cit., parte I – Antecedentes institucionais e gênese do corporativismo.

¹⁹⁸ ALMEIDA, op. cit., p. 678.

tenha a preservação do nome do signo distintivo como objetivo final. Neste sentido, a necessidade de preservar as características naturais e paisagísticas do terroir a fim de evitar a deterioração da IG, como registram recentes disputas judiciais envolvendo o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, a Aprovale e empresas de construção civil.¹⁹⁹ São os objetivos regulatórios a “homogeneidade e unicidade qualitativas em termos de distinguir os produtos daquela região dos das regiões vizinhas e, simultaneamente, de distinguir aqueles produtos dos produtos comparáveis não provenientes da região demarcada”.²⁰⁰

3.4. Aspectos de Nudges na autorregulação vitivinícola

Quando juristas entram em ação para encontrar novas soluções para os problemas da sociedade, geralmente orientam o seu raciocínio a partir de uma lógica de comando e controle. Cria-se uma norma com um determinado comando a fim de controlar o comportamento dos indivíduos e grupos para que estes pratiquem a conduta desejada. São exemplos do paradigma do Comando-Controle a proibição do uso de sulfitos nos vinhos acima de certa quantidade e o controle sobre o teor alcoólico das bebidas.

Contudo, a complexidade humana demanda soluções que vão além do mero comando e controle. A escola neoclássica da economia desenvolveu teorias a partir do pressuposto de que os seres humanos são agentes racionais que fazem escolhas no sentido de otimizarem o seu bem-estar (*homo economicus*). As suas escolhas são conformadas por incentivos negativos (sanção administrativa ou penal em caso de descumprimento da lei) e positivos (remuneração salarial após o mês de trabalho). Essa racionalidade é importante para que se compreenda a ineficácia de certas proibições e sanções, de que é exemplo a fracassada “Lei Seca” nos Estados Unidos na primeira metade do século passado.

Ocorre que na segunda metade do século XX estudos que mitigavam a racionalidade das escolhas humanas começaram a ganhar robustez. Foi nesse contexto que nasceu o ramo da Economia Comportamental (*Behavioral Economics*). Hoje amplamente reconhecida²⁰¹, a

¹⁹⁹ Em processo judicial concluído em abril de 2017, o “Ministério Público de Bento Gonçalves ajuizou ação civil pública ambiental/urbanística contra a Câmara de Vereadores e a Prefeitura do Município com o objetivo de verificar a legalidade da aprovação de projeto de lei que tratou de mudança de zoneamento no distrito do Vale dos Vinhedos”. Vide <https://www.mprs.mp.br/noticias/urbanistico/43984/> e <https://www.gazetadopovo.com.br/haus/imoveis/vacuo-na-lei-e-especulacao-imobiliaria-ameacam-paisagem-da-toscana-brasileira/>. Acesso em 25 de maio de 2019.

²⁰⁰ ALMEIDA, op. cit., p. 674.

²⁰¹ Inclusive, o prêmio Nobel de Economia de 2002 foi para o Professor e psicólogo Daniel Kahneman (Universidade de Princeton) por suas contribuições integradas da pesquisa psicológica na ciência econômica, especialmente no que diz respeito ao julgamento humano e à tomada de decisões sob incerteza.

economia comportamental tem desenvolvido estudos com impactos relevantes em diferentes áreas do conhecimento, como a publicidade e a regulação.

É a partir dessa perspectiva que Richard Thaler e Cass Sunstein irão advogar a ideia de que políticas públicas eficientes podem ser realizadas com baixo custo.²⁰² Alternativamente ao paradigma do comando e controle, o paternalismo libertário não retiraria o poder de escolha dos cidadãos, mas os ajudaria por meio de *nudges*²⁰³ (empurrões) a fazerem as escolhas mais saudáveis para si. A necessidade de tais empurrões parte justamente do pressuposto de que, como somos seres humanos, podemos cometer falhas entre o objetivo almejado e a ação realizada.

Para fazermos a escolha coerente com o que almejamos, não basta a mera racionalidade de saber que aquilo é o certo, o mais saudável, lucrativo, justo, belo ou moral. Em outros termos, não basta a consciência da maximização de nosso bem-estar. É necessário compreender como funciona a arquitetura da escolha e reestruturar essa arquitetura no sentido de fazermos a melhor escolha. Por isso mesmo, um modelo regulatório que busque incentivar a melhora qualitativa da produção vitivinícola precisa compreender a arquitetura da escolha que está posta.

Por exemplo, as angústias do apóstolo Paulo em sua carta aos romanos evocam distintos debates teológicos.²⁰⁴ O mais relevante deles, possivelmente, é a questão do livre-arbítrio. Em uma definição simples, o livre-arbítrio é a capacidade de escolher as próprias decisões e definir o próprio caminho. Não nos interessa aqui entrar no debate agostiniano²⁰⁵, mas sim demonstrar que a confissão de Paulo é de fato muito humana e que pessoas comuns cotidianamente agem no sentido oposto do que a sua racionalidade apontaria para maximizar a própria satisfação.

A teoria econômica clássica utiliza-se do conceito do *Homo economicus* para fundamentar a sua explicação do mundo. Essa entidade é uma maximizadora de utilidade,

²⁰² THALER, Richard.H. e SUNSTEIN, Cass.R. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press. 2008.

²⁰³ Apesar de tratar-se de termo estrangeiro, para o presente estudo adotaremos, por razões estilísticas, grafia sem recorrer ao itálico quando o termo “nudge” for utilizado.

²⁰⁴ *Porque o que faço não aprovo; pois o que quero isso não faço, mas o que aborreço isso faço (...)*
Porque eu sei que em mim, isto é, na minha carne, não habita bem algum; e com efeito o querer está em mim, mas não consigo realizar o bem.

Porque não faço o bem que quero, mas o mal que não quero esse faço.

Ora, se eu faço o que não quero, já o não faço eu, mas o pecado que habita em mim.

(Romanos 7:15,18-20)

²⁰⁵ Para uma reflexão apropriada, vide SANTO AGOSTINHO. *O Livre Arbítrio*. São Paulo: Paulus, 1995. Disponível em https://sumateologica.files.wordpress.com/2009/07/santo_agostinho_-_o_livre-arbitrio.pdf.

sempre escolhendo o melhor para si. Contudo, o mundo real é um pouco mais complexo. O próprio Paulo estava às voltas com o seu autodomínio. Abordando pecados menores, quantas pessoas não optam por beber uma taça a mais, ainda que os custos de saúde para aquela conduta sistemática superem os ganhos?

Infelizmente, o autodomínio, ou a falta dele, é apenas uma das facetas da inesgotável capacidade humana em errar. Ações incongruentes com a nossa escolha racional podem ser fruto da falta de domínio próprio, mas também somos limitados por informações incompletas ou um sistema cognitivo imperfeito. O impacto dessas características humanas em nossas escolhas tem sido amplamente investigado pela Economia Comportamental (*Behavioral Economics*), uma área de estudos interdisciplinar que se expandiu fortemente na segunda metade do século XX e que fornece importante instrumental para diferentes campos científicos, incluindo as Ciências Jurídicas.²⁰⁶

O funcionamento do cérebro humano divide-se em dois sistemas diferentes quando vamos executar uma ação.²⁰⁷ O primeiro sistema é o intuitivo e automático. Por meio dele agimos dispensando a reflexão sobre o que estamos fazendo. Ações cotidianas são coordenadas por meio desse sistema. Por exemplo, não precisamos pensar sobre como passar as marchas de um carro quando conduzimos. Simplesmente o fazemos sem qualquer esforço reflexivo. Isso é muito distinto de alguém que está em uma autoescola e começa a ter as primeiras aulas de direção. Ainda no mundo automotivo, outro exemplo simples é a evolução do ato de iniciar o motor do carro por meio de uma chave a ser introduzida na ignição e girada para um simples botão de “*start-stop*”. Quantos motoristas não acertaram insistentemente com a chave no suposto local da ignição nas primeiras semanas de uso de seu novo carro? O sistema 1 é um sistema rápido.

Contudo, o sistema intuitivo é indispensável. Se, por um lado, ele pode nos deixar apavorados com uma mera turbulência durante um voo, por outro, pode evitar uma queimadura mais séria quando levamos uma xícara de chá quente à boca sem nos apercebermos da temperatura de seu conteúdo.

O segundo sistema é o reflexivo e racional. É ele que utilizamos ao aprender como dirigir um carro, para escrever um texto ou fazer um cálculo matemático um pouco mais complexo. O sistema reflexivo é aquele necessário para assimilarmos novos conhecimentos e

²⁰⁶ Com destaque para a Análise Econômica do Direito.

²⁰⁷ THALER, Richard. e SUNSTEIN, Cass, op. cit. p.38

ponderarmos custos e benefícios de uma determinada decisão. Por isso mesmo, um sistema lento.

Uma das grandes descobertas dos estudiosos da Economia Comportamental foi justamente perceber como o sistema 1 (automático) influencia o sistema 2 (reflexivo), alterando substancialmente respostas que, aparentemente, seriam fruto de pura reflexão. A ancoragem é um exemplo disso. Uma instituição de caridade que determina valores de contribuição mensal em opções como 50, 100, 200, 500, 1.000 e 5.000 euros tende a ter mais financiadores aderindo a valores de 100 ou 200 euros do que uma instituição que tenha como opções os valores de 50, 100, 200 e 500 euros.²⁰⁸ As âncoras aqui são os valores “50 euros” e “5.000 euros” para o primeiro exemplo e “50 euros” e “500 euros” para o segundo. A percepção dos indivíduos acaba por ser alterada em função dos valores de referência, ainda que reflexivamente um sujeito não fosse optar doar o valor máximo ou o valor mínimo.

A partir desse conhecimento, Thaler e Sunstein propuseram uma nova abordagem para a implementação de políticas públicas: o paternalismo libertário.

“O paternalismo libertário é um tipo de paternalismo relativamente inócuo, brando e não intrusivo, uma vez que não trava, limita ou sobrecarrega as pessoas quando se trata de fazerem escolhas”.²⁰⁹ A proposição, portanto, é de uma política que concilie a autonomia privada, ou, em outros termos, a liberdade de escolher, mas sem ignorar a falibilidade humana e, por isso mesmo, implantar estímulos para que os indivíduos façam as escolhas mais satisfatórias para si e para a sociedade.

Para a utilização precisa do conceito, é fundamental delimitar o que é um estímulo que respeita a liberdade de escolha. A redução do diâmetro dos pratos usados em um *buffet* é um estímulo para que as pessoas comam menos. Porém, definir que uma refeição pode ter no máximo 500g já é limitar a escolha privada.

E se as pessoas que serviram refeições de até 300g recebessem um desconto de 10% no valor final de seu almoço? Para os autores incentivos econômicos não se confundem com um *nudge*, pois objetivamente alteram a racionalidade da escolha.²¹⁰ Portanto, um *nudge* é um estímulo transparente e de baixo custo, sem alterar a liberdade de escolha ou os incentivos econômicos, além de ser, sem maiores dificuldades, passível de ser evitado.

“A reminder is a nudge; so is a warning. A GPS nudges; a default rule nudges. To qualify as a nudge, an intervention must not impose significant

²⁰⁸ THALER, Richard e SUNSTEIN, Cass, op. cit. p.44

²⁰⁹ Ibid., p.19

²¹⁰ Ibid., pp.19-20

*material incentives (including disincentives). A subsidy is not a nudge; a tax is not a nudge; a fine or a jail sentence is not a nudge. To count as such, a nudge must fully preserve freedom of choice. If an intervention imposes significant material costs on choosers, it might of course be justified, but it is not a nudge. Some nudges work because they inform people; other nudges work because they make certain choices easier; still other nudges work because of the power of inertia and procrastination.”*²¹¹

Esses estímulos são componentes de um plano de fundo que é a arquitetura da escolha. Diversos fatores compõe uma determinada arquitetura da escolha: a arquitetura física, as cores de um lugar, a disposição dos móveis ou itens à venda, as regras coercitivas e não coercitivas e até mesmo a temperatura ambiente. A arquitetura da escolha, portanto, é uma realidade inevitável.²¹²

Nesse sentido, ela não pode ser confundida com uma forma de engenharia social. Uma sociedade livre que se organize por meio de uma ordem espontânea terá uma arquitetura da escolha informada por regras e costumes que evoluíram espontaneamente no âmbito daquela sociedade. Por outro lado, um regime totalitário como o comunismo soviético também terá presente uma arquitetura da escolha, mas aqui majoritariamente projetada e controlada para alcançar fins específicos.^{213 214}

A instituição da estrutura autorregulatória por meio da indicação geográfica altera a arquitetura da escolha dos produtores. Não apenas pela mudança de incentivos materiais, mas também por efeitos simbólicos, especialmente no que podemos enquadrar como um nudge de normas sociais. Afinal, “*setting up an appellation of origin system affects the space of characteristics, in the sense of Lancaster (1966) by increasing the differentiation among different appellations and decreasing the differentiation among wines within the same appellation.*”²¹⁵

O fato é que o Estado, sendo mais ou menos intervencionista, já está alocando uma série de *nudges* na arquitetura da escolha que está presente em nosso cotidiano. A disposição das faixas de pedestre, a cor das lixeiras de recolha de material reciclável e mesmo o período

²¹¹ SUNSTEIN, Cass.R. *The ethics of nudging*. Yale Journal of Regulation 32, 413–450. 2015. p. 417

²¹² Idem, p.419

²¹³ Idem, p.422

²¹⁴ Em 1981, Friedrich Hayek esteve na Universidade de Brasília e promoveu uma conferência sobre os aspectos centrais de seu pensamento filosófico. A respeito da concepção espontânea versus a concepção planejada da arquitetura da escolha é especialmente esclarecedora a perspectiva de Hayek sobre o que seria a tradição filosófica construtivista em contraposição à tradição filosófica libertária. A transcrição da conferência está disponível em: <http://88.167.97.19/albums/files/TMTisFree/Documents/Economy/libertarianismo/fahhayeknaunb.pdf>. A respeito, vide páginas 18 e seguintes.

²¹⁵ MALORGIO & GRAZIA, op. cit. p.299

anual de declaração de imposto de renda são ou manifestam *nudges* que compõe a arquitetura da escolha dos cidadãos em seu cotidiano. Um exemplo consistente de composição da arquitetura da escolha na divulgação das IGs é a facilidade de acesso à informação da sociedade às normas e procedimentos para registro.

Portanto, um dos argumentos centrais dos proponentes do paternalismo libertário é o de que o poder público e a sociedade podem alterar a sua arquitetura da escolha por meio de *nudges* a fim de aumentar o seu bem-estar, mas respeitando a autonomia e dignidade dos indivíduos (idem, p. 421-422). É uma abertura para mecanismos regulatórios menos invasivos, mas que podem ser mais perenes. Incentivar a conduta de longo-prazo de concordância com as regras regulatórias desincentiva a conduta oportunista de curto prazo de reduzir a qualidade e se aproveitar da boa reputação do signo distintivo, erodindo essa reputação em longo prazo.²¹⁶

Sunstein propõe as seguintes categorias não exaustivas de *nudges*²¹⁷:

1. Regra padrão (*default rules*): é o resultado obtido ao não fazermos nada. É o caso de, na compra de uma passagem aérea, já estar marcado o ícone que indica que o passageiro aceita pagar um valor a mais para compensar a sua quota de emissão de carbono. Se discordar do pagamento, o passageiro terá de “fazer o esforço” de desmarcar o item. Também é exemplo de regra padrão a disponibilidade para consumidores de garrafas de vinho de 750ml como um default.
2. Simplificação: o sistema automático tende a rejeitar coisas complicadas e ter predileção por aquilo que possibilita escolhas simples. Por exemplo, formulários longos e complicados tendem a ser ignorados. Este é um nudge que teve, e ainda tem, importante impacto na mudança de tendências no mercado vitivinícola. Um dos fatores reiteradas vezes mencionado na história da explosão de consumo dos vinhos do novo mundo é a simplicidade de informação nos seus rótulos. Como se verá no item seguinte, eles abrem uma informação (o nudge seguinte nesta lista) e dizem de modo simples o que o consumidor encontrará ali: vinho de uma única varietal. Isso facilita o processo de escolha e identificação do consumidor com o produto. No modelo do velho mundo, a comunicação do significado do terroir é um desafio perene.²¹⁸
3. Divulgação ou abertura de informações: informar a quantidade de calorias que um produto contém ou o gasto energético de um eletrodoméstico são formas de influenciar a

²¹⁶ Idem

²¹⁷ SUNSTEIN, Cass, op. cit.

²¹⁸ Quando bem sucedido, como nos casos do Porto ou de Champagne, comunicam de modo simples um conjunto complexo de informações.

reflexão e estimular a escolha. Este nudge tem, inclusive, provocado acalorado debate no âmbito comunitário europeu entre os países do norte e os países do Mediterrâneo. Aqueles países têm pressionado pela divulgação do valor calórico dos vinhos em seus contra-rótulos, uma imposição de custos e ameaça ao consumo que tem forte rejeição dos produtores.²¹⁹

4. Alertas visuais: são ilustrações que influenciam uma escolha. O exemplo clássico é o das imagens fortes em carteiras de cigarros.

5. Lembretes: cooperam para a efetivação de uma decisão previamente tomada, como pagar a conta de luz ou cumprir o horário combinado em um jantar.

6. Conveniência: é exemplo o design de shoppings e lojas de departamento. Este *nudge* utiliza-se de uma característica comportamental que é o comodismo. É um dos elementos recorrentemente mencionados por produtores brasileiros que exportam seus vinhos para o mercado europeu, argumentando que os vinhos identificados com IGs são dispostos em prateleiras melhor posicionadas.

7. Normas Sociais: um dos mais estudados padrões comportamentais é o das normas sociais, que podem gerar, por exemplo, o “efeito manada”. As pessoas instintivamente tendem a seguir os padrões sociais e adequem-se. Informar como tem sido as escolhas do grupo é uma forma de influenciar a escolha do indivíduo.²²⁰ Este é um nudge que parece uma ferramenta poderosa na construção da 4ª fase dos vinhos brasileiros. Em primeiro lugar, como argumento de tendência internacional dos vinhos de referências. Em segundo lugar, como instrumento de incentivo à mimetização aos padrões estabelecidos no regulamento de uso da IG.²²¹

8. Recompensas não monetárias: a aprovação pública ou de uma pessoa influente por uma ação que se queira reforçar é uma forma de prêmio que influencia as decisões das pessoas.

9. Estratégias de Antecipação (*precommitment*): quando as pessoas se comprometem previamente a seguirem uma determinada conduta. É o caso típico de indivíduos que pretendem parar de fumar ou de pessoas que começam uma série de treinos em um ginásio esportivo. De certo modo, este nudge está no cerne do comportamento dos produtores aderentes às IGs. Não há previsão nos regulamentos de uso das IGs brasileiras qualquer punição a não submissão de um vinho produzido na região demarcada para certificação. Isso é

²¹⁹ Presenciamos alertas sobre o tema no Fórum Anual da ViniPortugal de 2017.

²²⁰ Técnica conhecida como comparação com os pares.

²²¹ “Como nos afirmou um produtor entrevistado, ‘agora se está falando isso: que é o Merlot. Então tá mundo plantando Merlot, na terra e na cabeça das pessoas’”. NIEDERLE & VITROLLES, op. cit., p. 40.

uma escolha do produtor. O que está vedada é a conduta de denegrir a imagem da IG ou burlar suas regras. Portanto, todo o arcabouço de regras que permite a certificação podem ser traduzidos como uma espécie de pré-comprometimento pela qualidade.

10. Escolha ativa: perguntar às pessoas se eles querem fazer algo, como comprar chocolates em um supermercado, tende a aumentar a adesão a essa conduta.

Como podemos perceber, alguns nudges exploram mais o sistema 1 (automático), enquanto outros exploram mais o sistema 2 (reflexivo). As regras por inércia (regra padrão), a simplificação, os avisos gráficos e a conveniência são nudges que se utilizam do sistema 1. Já a informação e os lembretes ativam o nosso sistema reflexivo.

Essa diferenciação é importante para averiguar a eficácia de um *nudge* e a sua taxa de apoio social. *Nudges* que educam os indivíduos, ou seja, que apelam para o seu sistema 2, tendem a provocar mudanças duradouras e são percebidos como eticamente superiores por respeitarem de modo mais claro a autonomia e dignidade das pessoas. Contudo, são questionáveis os elevados custos para educar as pessoas e também a sua confiança em de fato provocar alguma mudança.²²²

O debate e a transparência também são fundamentais para evitar a manipulação e o sequestro da agenda pública por meio de *nudges* que representariam instrumentos regulatórios com pouca capacidade de controle e crítica por parte de cidadãos. Essa situação pode conduzir à perda de autonomia de indivíduos e da capacidade de legislar de sociedades democráticas.²²³

Em um “mundo behaviorista”, a manipulação excessiva e não transparente do comportamento dos indivíduos pode conduzir ao próprio comprometimento de suas decisões racionais. Posto que as decisões fossem sempre enviesadas por uma abordagem cognitivo-comportamental, onde terminaria a influência do regulador e onde começaria a decisão consciente do regulado? A própria percepção do regulado a esse respeito, estando convencido do limite da esfera de influência da política pública, e de que ela preserva a sua autodeterminação, é fundamental para a manutenção da legitimidade dessa política.²²⁴

Já o segundo aspecto, a capacidade de legislar, é a manifestação de um debate presente nos estudos de regulação. Os limites aos poderes do regulador e a sua capacidade em criar normas por meio de um mandato atribuído pelo Executivo ou Legislativo é uma angústia a ser

²²² SUNSTEIN, Cass, op. cit. pp.428-429

²²³ SCHUBERT, Christian. *Green Nudges: Do they work? Are they ethical?* Journal of Ecologic Economics. 132, 329–342. 2017.

²²⁴ Idem

novamente enfrentada ao se falar de um instrumento regulatório como o nudge.²²⁵ Ao criar regras que alteram o comportamento das pessoas por meio de “truques comportamentais”, o poder público alteraria a natureza da implantação de políticas públicas, abrindo mão de medidas que, ainda que tenham um caráter obrigacional ou proibitivo, são objetivas e de fácil percepção do público. Em outros termos, são medidas abertas à crítica. Portanto, os nudges podem ter um caráter de alienação e despolitização ao afastarem o regulador do público.²²⁶

Aliás, a adequação dos nudges ao sistema legal é parte basal do desenvolvimento de sua legitimidade. Os nudges estão fundamentados mais em uma lógica instrumental do que normativa do direito e por isso mesmo Lepenies e Malecka (2015) afirmam que a sua legitimidade acaba por tornar-se dependente de sua eficácia. Nas palavras dos autores:

*“We believe that a reason for why most current nudging policies are not part of a legal system is this: decisions about implementing nudges are driven by the effectiveness of the instrument. Nudges, introduced not as a part of a legal system, and not as legal norms, are less visible and hard to contest. They do not require political support, parliamentary procedure and debate, and, thus, enable policymakers to influence people’ behavior more quickly, more effectively, and without putting effort into cumbersome legislative and deliberative processes”.*²²⁷

Como resposta à necessidade de estabelecer maior controle dos cidadãos sobre os *nudges* implementados, Lepenies e Malecka propõe a criação de um cargo de Ombudsman nacional para os *nudges* e um cadastro de *nudges*. O Ombudsman faria o papel de um órgão de supervisão dos *nudges*, teria uma finalidade pública e seria indicado pelo parlamento, mas com independência em relação a esse poder. A tarefa do órgão seria representar uma grande variedade de preocupações sociais e legais, bem como variadas perspectivas científicas e supervisionar a conformidade dos *nudges* em geral aos princípios legais e constitucionais.²²⁸

Já o cadastro nacional de *nudges* teria por objetivo aumentar a visibilidade e transparência das políticas adotadas, inclusive com a determinação de um prazo de validade para essas políticas. Uma vez expirado o prazo, o legislador seria chamado a reavaliar a política pública, encerrando a sua existência ou estabelecendo um novo mandato. Isto

²²⁵ Para uma discussão específica sobre o tema consultar Scott (2000), *Accountability in the Regulatory State*. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-6478.00146/full>

²²⁶ SCHUBERT, Christian, op. cit. p.338

²²⁷ LEPENIES, Robert. & MALECKA, Magdalena. *The Institutional Consequences of Nudging – Nudges, Politics, and the Law*. Rev. Philos. Psychol. 6, 427–437. 2015. p.4.

²²⁸ Ibid., p.8.

aumentaria o debate público a respeito da eficácia e da legitimidade da política que esteja sendo implementada.²²⁹

Novamente, as soluções propostas parecem-nos a repetição de questionamentos já comuns ao modelo das agências reguladoras independentes, especialmente quanto aos fenômenos do sequestro e da falta de *accountability*. Ademais, a existência de um Ombudsman nacional (ou órgão correspondente) parece de todo inadequada em função da grande miríade de aplicações dos *nudges*, conforme fartamente documentado.²³⁰ Temas como segurança nas estradas, previdência, ambiente, saúde alimentar demandam distintas especializações e não nos parece factível a existência de um órgão público a supervisionar de modo eficaz todas essas atividades.

Muito mais razoável, contudo, parece ser uma realidade em que os *nudges* sejam supervisionados pelas estruturas e canais de fiscalização específicos já existentes de modo a evitar o abuso do regulador. A proposição de um Ombudsman nada mais é do que recorrer a uma nova figura regulatória, bem como a necessidade de *nudges* voltarem a ser debatidos de tempos em tempos nos parlamentos ignora a complexidade vivida de um Estado Regulador que diuturnamente desenvolve regras e mecanismos em uma relação de troca de conhecimentos e expectativas com a sociedade.

Ao lado disso, o próprio sistema judiciário já dispõe de normas e princípios que possam coibir abusos por parte daqueles que implementam *nudges*. Conforme Schubert afirma, o que é indispensável é que os *nudges* mantenham um caráter de transparência a fim de que possam ser legítimos.²³¹ Para tanto, se aplicado ao modelo autorregulatório, a escolha ativa dos associados é indispensável e deve se manifestar tanto no debate na esfera decisória, seja ele manifesto pelo voto, pelos debates nas câmaras ou assembleias do Conselho Regulador, quanto por meio dos programas de educação e conscientização.

Para atingir as supracitadas incumbências estatais, retornemos aos níveis de intervenção do regulador propostos por Sunstein e Reisch.²³² O regulador poderá aplicar desde comandos ou proibições até incentivar uma escolha ativa do regulado com mensagem neutra entre a opção de incremento de qualidade e a opção de manutenção do status quo. A

²²⁹ Ibid., p.9.

²³⁰ LY, Kim & SOMAN, Dilip. *Nudging around the world (Research Report Series)*. Retrieved from the Rotman School of Management, University of Toronto. 2013.

²³¹ SCHUBERT, Christian, op. cit. p.339.

²³² SUNSTEIN, C.R., REISCH, L.A. *Automatically green: behavioral economics and environmental protection*. Harvard Environmental Law Review 38, 127–158. 2014.

aplicação de um nudge será, portanto, apenas mais uma ferramenta dentro desse leque de opções regulatórias.

É importante frisar que o papel legitimador da Constituição não está alheio aos valores da coletividade. Lembre-se que os dispositivos constitucionais são reflexos do tempo e dos valores de uma dada sociedade.²³³ Os dispositivos que pretendem garantir um modelo de autorregulação que preserve tradições (no caso, o saber-fazer) e um ambiente saudável e produtivo (indispensável à manutenção do terroir) estão assentes na natureza singular do presente (*individuelle Beschaffenheit der Gegenwart*):

“Em outras palavras, a força vital e a eficácia da Constituição assentam-se na sua vinculação às forças espontâneas e às tendências dominantes do seu tempo, o que possibilita o seu desenvolvimento e a sua ordenação objetiva. A Constituição converte-se, assim, na ordem geral objetiva do complexo de relações da vida”.²³⁴

Ocorre que, conforme afirma Konrad Hesse, a Constituição não é uma mera transcrição dos consensos políticos, apesar deles depender. Ela mesma pode tornar-se uma força ativa na consecução dos valores ali estabelecidos.

“A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo; pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes na consciência geral — particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional —, não só a vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*)”.²³⁵

No caso concreto, o que se conclui é que a força normativa da Constituição empresta a necessária legitimidade ao desenvolvimento e aplicação transparentes de nudges que favoreçam o desenvolvimento de uma estrutura autorregulatória da uva e do vinho no Brasil de preservação das tradições e da natureza. Contudo, ressalte-se novamente que tais nudges

²³³ “A razão possui capacidade para dar forma à matéria disponível. Ela não dispõe, todavia, de força para produzir substâncias novas. Essa força reside apenas na natureza das coisas; a razão verdadeiramente sábia empresta-lhe estímulo, procurando dirigi-la. Ela mesma permanece modestamente estagnada. As Constituições não podem ser impostas aos homens tal como se enxertam rebentos em árvores. Se o tempo e a natureza não atuaram previamente, é como se se pretendesse coser pétalas com linhas. O primeiro sol do meio-dia haveria de chamuscá-las.” (Humboldt apud HESSE, 1991, p.3-4)

²³⁴ HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*, trad. Gilmar Ferreira Mendes, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, Brasil, 1991. p.4

²³⁵ Idem.

devem sempre estar associados a um desenvolvimento e aplicação transparentes, no sentido de que os nudges só devem ser considerados eticamente legítimos na medida em que eles sejam desenvolvidos de uma maneira em que seja possível, em princípio, para todos os indivíduos atentos, desmascarar o incentivo cognitivo.²³⁶

²³⁶ SCHUBERT, Christian, op. cit. p.339.

CONCLUSÃO

O incipiente fenômeno da autorregulação vitivinícola no Brasil tem conseguido prover bens públicos na busca por bens de interesse da própria categoria de produtores de vinho²³⁷. O aumento da oferta e da qualidade de serviços de turismo, a preservação de direitos difusos e a melhora qualitativa dos vinhos regionais são consistentes demonstrações nesse sentido.

A arquitetura institucional da regulação do vinho brasileiro, vale dizer, o seu formato regulatório, provou-se com alguma complexidade. Apesar de essencialmente articulado por um hetero-regulador, que é o Ministério da Agricultura, a função de fomento técnico da melhora qualitativa realizada pela Embrapa é fundante de novas estruturas regulatórias quando do desenvolvimento de um projeto de IG, especialmente na definição do caderno de encargos a ser observado para a certificação. Também o INPI participa desse complexo regulatório ao expedir as normas definidoras dos requisitos estruturais da IG. Em outros níveis federativos, as secretarias estaduais e municipais de agricultura também exercem o poder regulador de fiscalização, controle e fomento, mas subsidiariamente às competências previstas na Lei do Vinho para o poder federal.

Como “todo regime de regulação” implica no estabelecimento de regras²³⁸, na sua implementação e na sanção pelas infrações ocorridas, encontraram-se dispersas essas atribuições nos órgãos de hetero e de autorregulação conforme o caso concreto. Está presente uma “conjugação da regulação estatal direta com a autorregulação, através de órgãos públicos com participação dos interessados, ou de organismos de autorregulação com ingerência de representantes do Estado”²³⁹. Conforme visto, não há órgãos públicos de autorregulação com participação de privados na regulação brasileira. Tal caso aplicar-se-á ao IVDP. A participação em espaço organizado pelo poder público para a articulação dos interesses setoriais como a Câmara Setorial do Vinho não se confunde com organismo com poder regulatório. Ali está concebido um espaço para o debate, para a comunicação. No caso do IVDP, trata-se de locus de exercício do poder regulatório por excelência. Mas cabe na realidade brasileira o trecho da forma mista proposta pelo Professor Vital Moreira quanto ao organismo de autorregulação com participação do Estado, especialmente na formatação desse organismo, mas também na participação dele, como o caso dos técnicos da Embrapa no Conselho Regulador das IGs do Vale dos Vinhedos.

²³⁷ MOREIRA, Op. cit., p. 104.

²³⁸ Idem, p. 119.

²³⁹ Ib, op. cit. p. 120.

Contudo, no sistema regulatório avaliado, percebe-se como um ponto isolado o peso dos mecanismos autorregulatórios. Se podem ser vistos como uma expressão da maturidade organizacional e da cultura associativa do setor, não se pode superdimensionar o peso das suas ferramentas na realidade produtiva nacional. Ainda que a 4ª geração da vitivinicultura brasileira se comprove caracterizada pela busca da tipicidade e da qualidade por meio de indicações geográficas e sua consequente autorregulação, o volume de produtos certificados é ainda muito tímido perto do todo.

Mesmo assim, perceberam-se presentes vícios e virtudes similares ao do modelo autorregulatório já bem experimentado alhures. A experiência de demarcação é noviça para que se levante questionamentos quanto à flexibilidade do terroir (idas e vindas da região demarcada, conforme experiência portuguesa²⁴⁰), mas o registro desse processo pela consistente literatura interdisciplinar aqui referenciada aponta o que busca essa nova formatação regulatória: renome. Renome, por meio da afirmação da qualidade, mas renome.

Apesar dos sinais, não há volume de dados com robustez suficiente para se dizer que é uma tendência evidente que o modelo estruturalmente hetero-regulatório do vinho brasileiro está a transmutar-se na autorregulação de viés europeu. Mas é evidente que a estruturas autorregulatórias das cinco IGs brasileiras de vinhos finos nascem para encontrar e expressar uma tipicidade, e depois resguardá-la, não o contrário. Que se cuide, entretanto, de não se deixar o interesse público ser completamente obliterado pelos interesses da categoria, de modo que ocorra uma completa subversão da indicação geográfica, transformando-a “num instrumento de monopólio vazio do seu conteúdo indetificativo e juridicamente autonomizador”²⁴¹.

Outra evidência que aqui se encontra é a de que o Estado teve papel fundamental na elaboração dessa novidade regulatória, agindo por meio dos organismos aqui já mencionados. No mesmo sentido, ao comentar a profunda reestruturação dos vinhedos regionais do Languedoc, Paulo Niederle²⁴², destaca a participação estratégica do Estado nesse processo:

“Além dos recursos diretos para a mudança dos sistemas produtivos, o Estado esteve na base do fortalecimento de um arranjo tecnológico local que alçou definitivamente a região ao centro das redes internacionais de pesquisa associadas ao setor vitivinícola, sobretudo pela formação de uma espécie de cluster de pesquisa e desenvolvimento (CIRAD, INRA, SupAGRO, IRC, IRD, entre outros).” (p. 154)

²⁴⁰ ALMEIDA, Op. cit., p. 667.

²⁴¹ Idem, p. 668.

²⁴² Niederle, Op. Cit.

Adicionalmente, o envolvimento do agente estatal caracteriza-se por um papel de regulação setorial em que esse agente não se confunde com o caricato burocrata especializado apenas em gerir amontoados de papel e em negociar dificuldades. A despeito de alguma razão na ilustração dessa figura do imaginário *estadofóbico*, ela não representa a experiência da regulação setorial do mercado vitivinícola (TONIETTO, 2013). Tal regulação está caracterizada por forte especialização técnica, especialmente no âmbito da Embrapa Uva e Vinho (JUK, 2015), acompanhando uma atividade diuturnamente regulada nessa intenção de direcionamento conjuntural da atividade econômica (ARANHA, 2015). Adequa-se tal realidade ao paradigma do Estado Regulador, compreendendo bem a seguinte reflexão:

“Com o advento do Estado democrático e social, as fronteiras entre Estado e Sociedade esbateram-se, e a lógica liberal de confrontação, de adversidade e de exclusão viu-se substituída (ou, pelo menos, complementada) por uma atitude de cooperação e de ação concertada, que se expressa através de variados e complexos processos de integração, de osmose e de interpenetração e de um novo modelo de relacionamento simbiótico entre Estado e Sociedade.”²⁴³

²⁴³ GONÇALVES, Pedro Costa. *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Direito Público e Regulação 8, Editora Coimbra, Coimbra, 2013, p.52.

BIBLIOGRAFIA

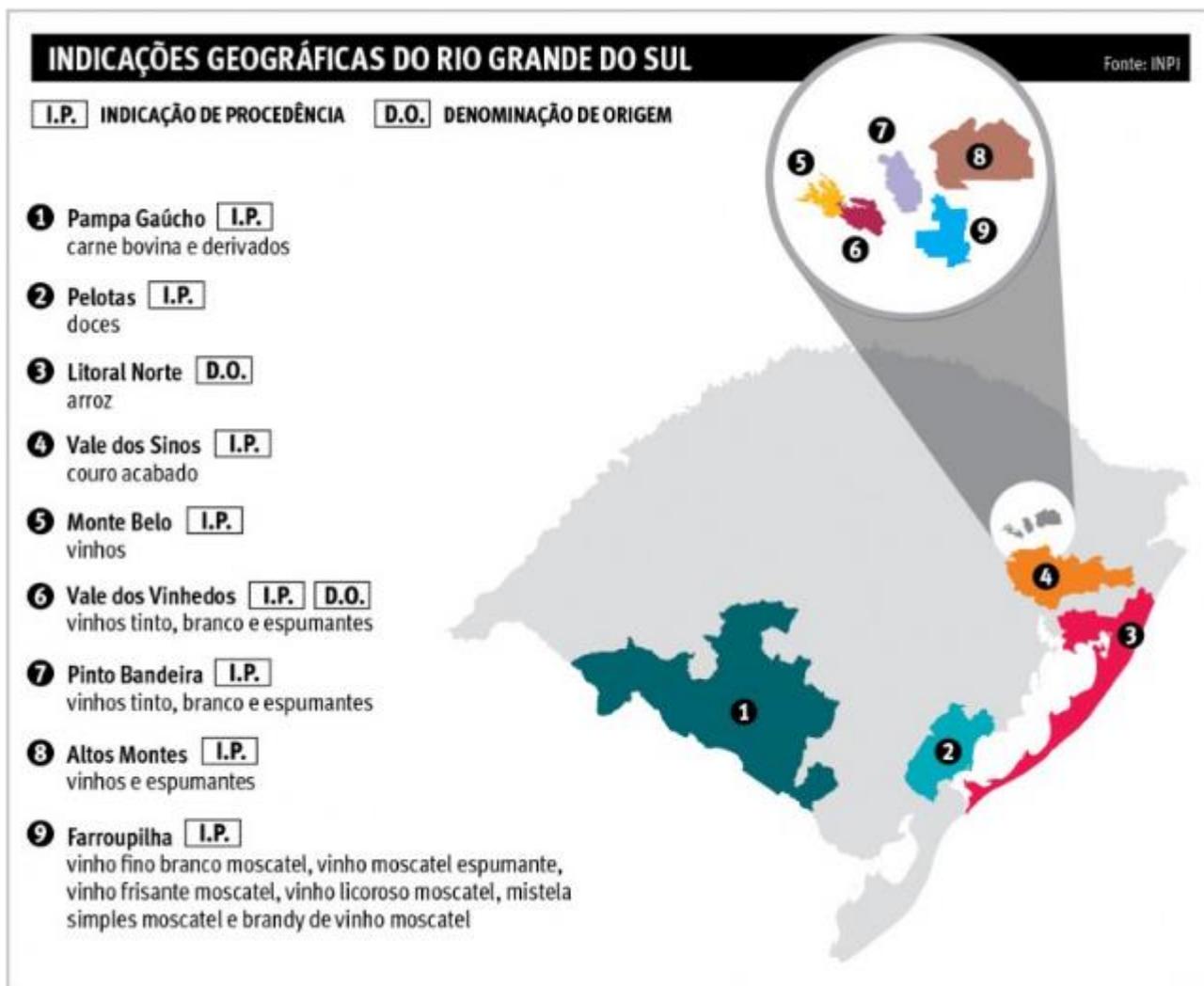
- ALMEIDA, Alberto Francisco Ribeiro de. *A Autonomia Jurídica da Denominação de Origem*. Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- ARANHA, M. I. *Manual de Direito Regulatório* 3ªed., London: Laccademia Publishing, 2015.
- BALLEISEN, Edward J.; MOSS, David A. (Orgs.). *Government and markets: toward a new theory of regulation*. Cambridge University Press. Cambridge, New York. 2010.
- BARR, Nicholas. *Economics of the Welfare State*. 5th ed. [S.l.]: Oxford University Press, 2012.
- BARRETO, António. *O vinho do Porto e a intervenção do Estado*. *Análise Social*. vol. XXIV (100), (1.º), 373-390. 1988.
- BECKER, Gary S. *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, no. 3 (August). 1983.
- BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 225.
- BRUCH, Kelly Lisandra. *Signos distintivos de origem: entre o velho e o novo mundo vitivinícola*. 277 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Université Rennes I, Porto Alegre, RS, 2011.
- BUCHANAN, James M. *Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications*. *The theory of public choice II*, v. 11, p. 11-22, 1984.
- CARPENTER, Daniel. *Confidence Games: How does Regulation Constitute Markets?* In: BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.
- CATENA, Laura. *Vinho Argentino*. WMF Martins Fontes, 2012.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers. 1957.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE Publications, 1996.
- FERREIRA, Valdiney C. & FERREIRA, Marieta de M – coordenadores: Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 42.

- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, pp. 80-81.
- GLASS & CASTRO. *As indicações geográficas como estratégia mercadológica para vinhos*. Brasília: EMBRAPA, 2009.
- GONÇALVES, Pedro. *Entidades privadas com poderes públicos*. Coimbra: Almedina, 2005.
- GONÇALVES, Pedro Costa. *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Direito Público e Regulação 8, Editora Coimbra, Coimbra, 2013.
- GWARTNEY, James David ; STROUP, Richard. “Microeconomics: Private and Public choice”. 2. ed. New York : Academic Press, 1980, p.22. in.: SILVA, Alexandre dos Santos; REIS, Antonio & LEÃO, Luciano de Castro Garcia, “Custo de Oportunidade”. Artigo apresentado no âmbito do IV Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos – Belo Horizonte, MG, Brasil, 28 a 30 de novembro e 01 de dezembro de 1997.
- HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*, trad. Gilmar Ferreira Mendes, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, Brasil, 1991.
- JALFIM, Anete. *Elementos para o estudo da agroindústria vinícola: uma abordagem da Indústria Vinícola Rio-grandense*. Ensaio FEE, v. 12, n. 1, p. 229-247, 1991.
- LEIGHT, Jessica. *Public Choice: A Critical Reassessment*. In BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.
- LEPENIES, Robert. & MAŁECKA, Magdalena. *The Institutional Consequences of Nudging – Nudges, Politics, and the Law*. Rev. Philos. Psychol. 6, 427–437. 2015.
- LUKACS, Paul. *American Vintage: The Rise of American Wine*. 2000.
- LY, Kim & SOMAN, Dilip. *Nudging around the world (Research Report Series)*. Retrieved from the Rotman School of Management, University of Toronto. 2013.
- MAÇÃS, Fernanda. *Responsabilidade civil das entidades reguladoras*. In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Gomes Canotilho., Vol. I Coimbra Editora: Coimbra, 2013.
- MAHER, Michael. *Comment, On Vino Veritas? Clarifying the Use of Geographic References on American Wine Labels*, 89 Cal. L. Rev. 1881, 1884 (2001).

- MALORGIO, Giulio; GRAZIA, Cristina. *Quantity and quality regulation in the wine sector: the Chianti Classico appellation of origin*. International Journal of Wine Business Research, v. 19, n. 4, p. 298–310. 2007.
- MELONI, Giulia; SWINNEN, Johan. *The Political Economy of European Wine Regulations*. Journal of Wine Economics, v. 8, n. 3, p. 244–284. 2013.
- MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração autónoma (A organização institucional do vinho do Porto)*, 2 volumes, Tese de Doutoramento, Coimbra, 1996.
- MOREIRA, Vital. *O Governo de Baco: A Organização Institucional do Vinho do Porto*. Edições Afrontamento: Porto, 1998.
- MOREIRA, Vital. *Serviço Público e Concorrência. A Regulação do Sector Eléctrico in Os caminhos da Privatização da Administração Pública, IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 60, Colloquia – 7, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.
- MUNSIE, Jeffrey A. *A Brief History of the International Regulation of Wine Production*. (Third Year Paper). Harvard Library, Estados Unidos. 2002.
- NIEDERLE, Paulo André; VITROLLES, Delphine. *Indicações Geográficas e qualificação no setor vitivinícola brasileiro*. Estudos Sociedade e Agricultura, v. 18, n. 1, p. 51. 2010.
- NIERDELE, Paulo André. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese de Doutorado (Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Harvard University Press, 2009.
- PEIXOTO, Fernando Aníbal Costa. *Do Corporativismo ao Modelo Interprofissional*. Edições Afrontamento: Porto, 2011.
- POPPER, Karl R. *A lógica da pesquisa científica*. Editora Cultrix, 2004.
- PROTAS, J. F. S. *Programa de desenvolvimento estratégico da vitivinicultura do Rio Grande do Sul - Visão 2005*. In: Congresso Latino Americano de Viticultura e Enologia, 10, Anais... Bento Gonçalves, Embrapa: 2005.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 79
- SCHUBERT, Christian. *Green Nudges: Do they work? Are they ethical?* Journal of Ecologic Economics. 132, 329–342. 2017.

- SEN, Amartya. *Personal utilities and public judgements: or what's wrong with welfare economics*. The economic journal, p. 537-558, 1979.
- STIGLER, George. *The Economist and the State*. American Economic Review 65:1. 1965.
- STIGLITZ, Joseph E. Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation. In BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.
- SUNSTEIN, C.R., REISCH, L.A. *Automatically green: behavioral economics and environmental protection*. Harvard Environmental Law Review 38, 127–158. 2014.
- SUNSTEIN, Cass.R. *The ethics of nudging*. Yale Journal of Regulation 32, 413–450. 2015.
- TAUFICK, Roberto Domingos. *Nova Lei Antitruste Brasileira*. Almedina Br. 2017.
- THALER, Richard.H., SUNSTEIN, Cass.R. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press. 2008.
- UNWIN, Tim. *Wine and the Vine: An Historical Geography of Viticulture and the Wine Trade*. 1992.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *A Responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do exercício da função legislativa* in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, nº 3980, ano 142º, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- VIOLA, Eduardo & LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Insular, 2007.

ANEXO



Fonte da imagem: JORNAL DO COMÉRCIO. Indicação Geográfica dá vantagens a produtos. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/03/economia/485281-indicacao-geografica-da-vantagem-a-produtos.html> Acesso em: jun. 2019.

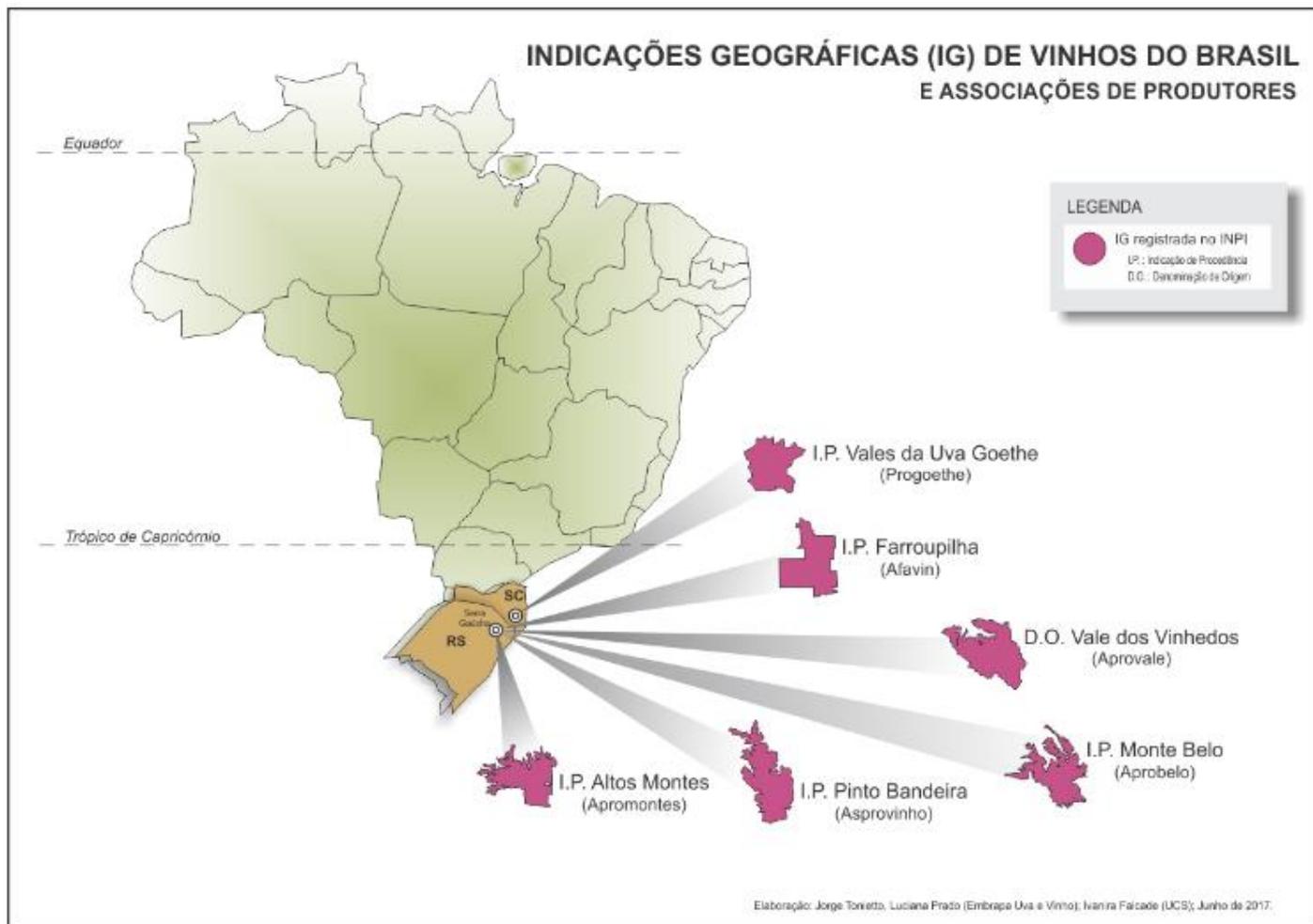
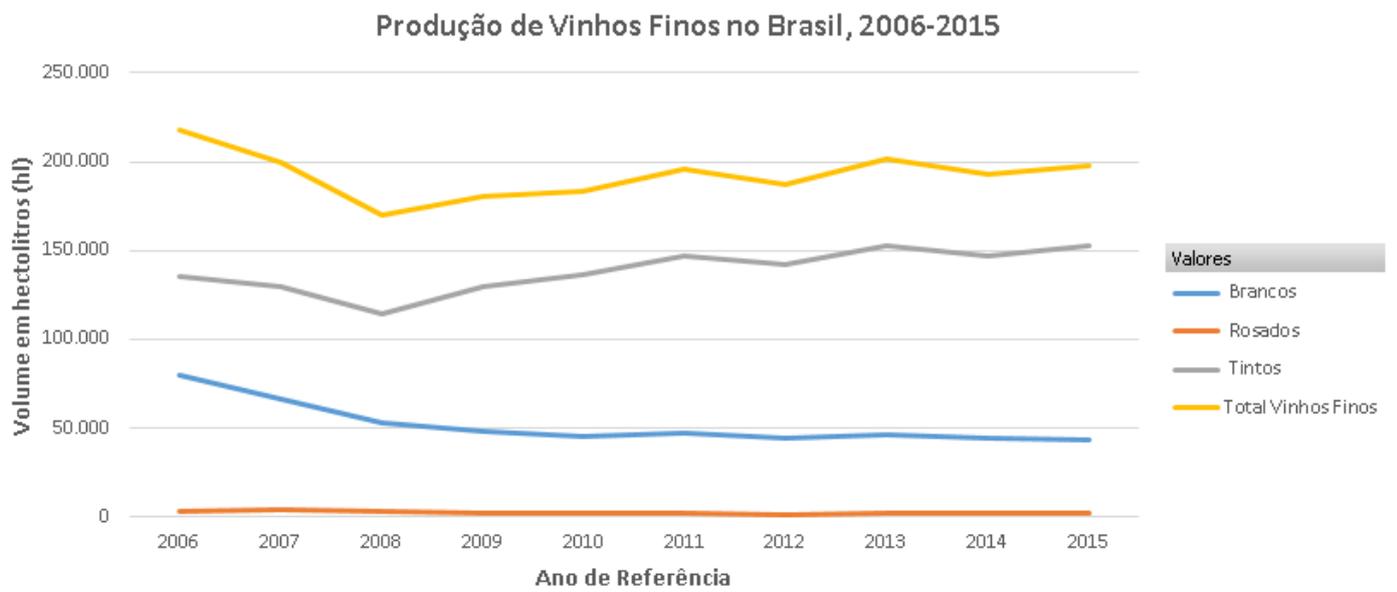
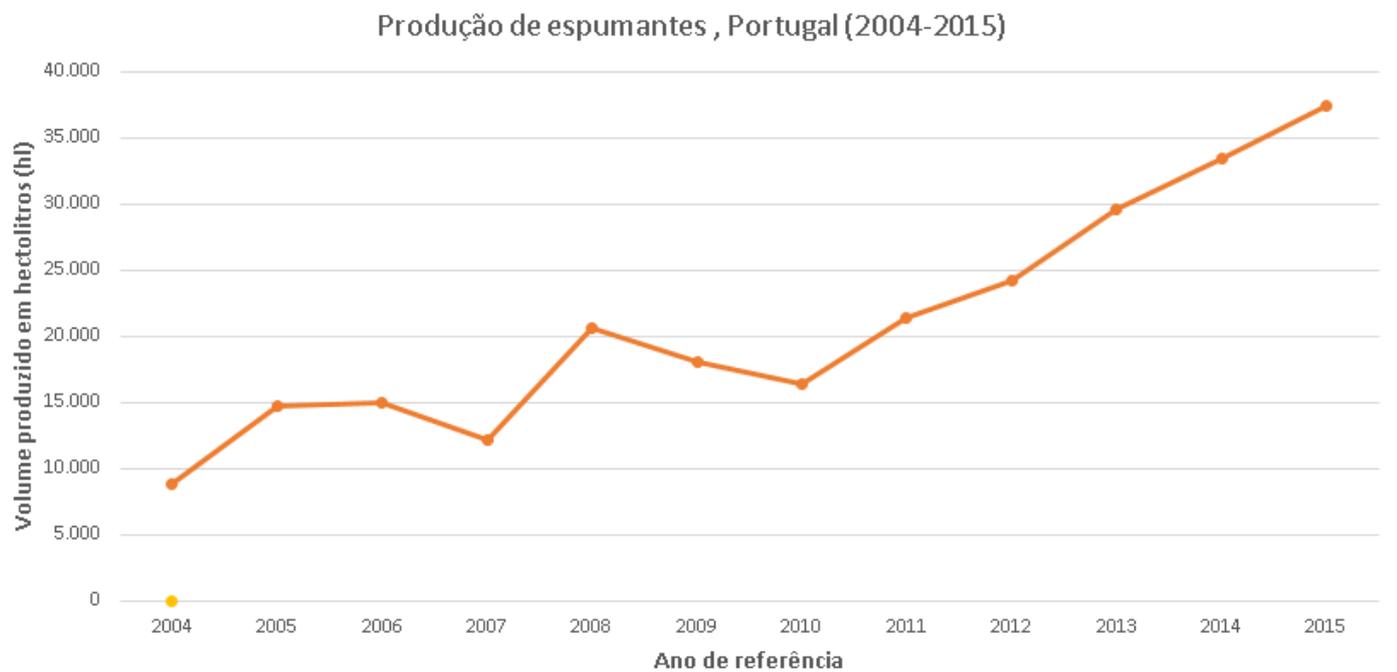


Imagem disponível em: <<https://www.embrapa.br/uva-e-vinho/indicacoes-geograficas-de-vinhos-do-brasil>> Acesso em: jun. 2019.

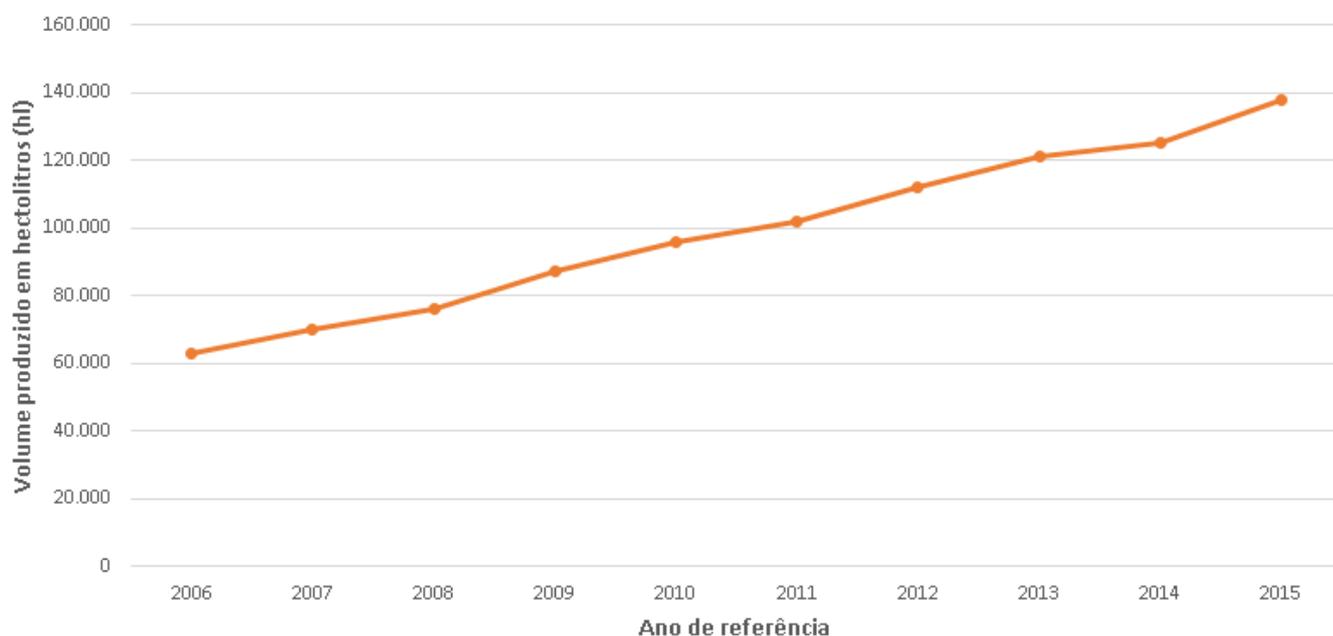


Fonte dos dados: IBRAVIN/MAPA/SEAPI - Cadastro Vinícola



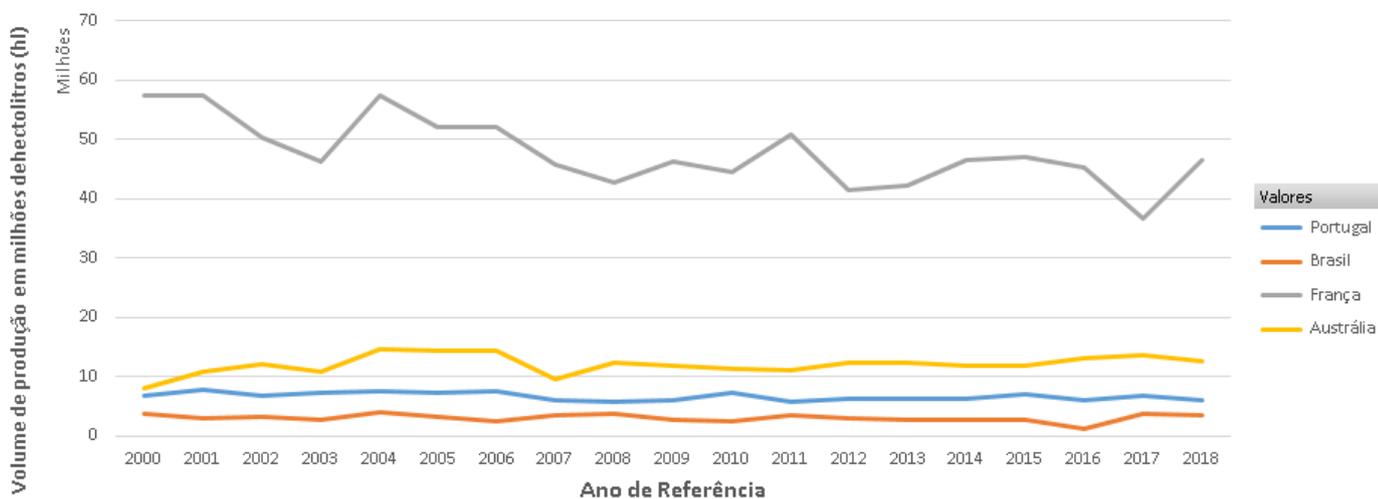
Fonte dos dados: IBRAVIN/MAPA/SEAPI - Cadastro Vinícola

Produção de espumantes , Brasil (2006-2015)



Fonte dos dados: IBRAVIN/MAPA/SEAPI - Cadastro Vinícola

Produção total de vinhos de Portugal, Brasil, França e Austrália (2000-2018)

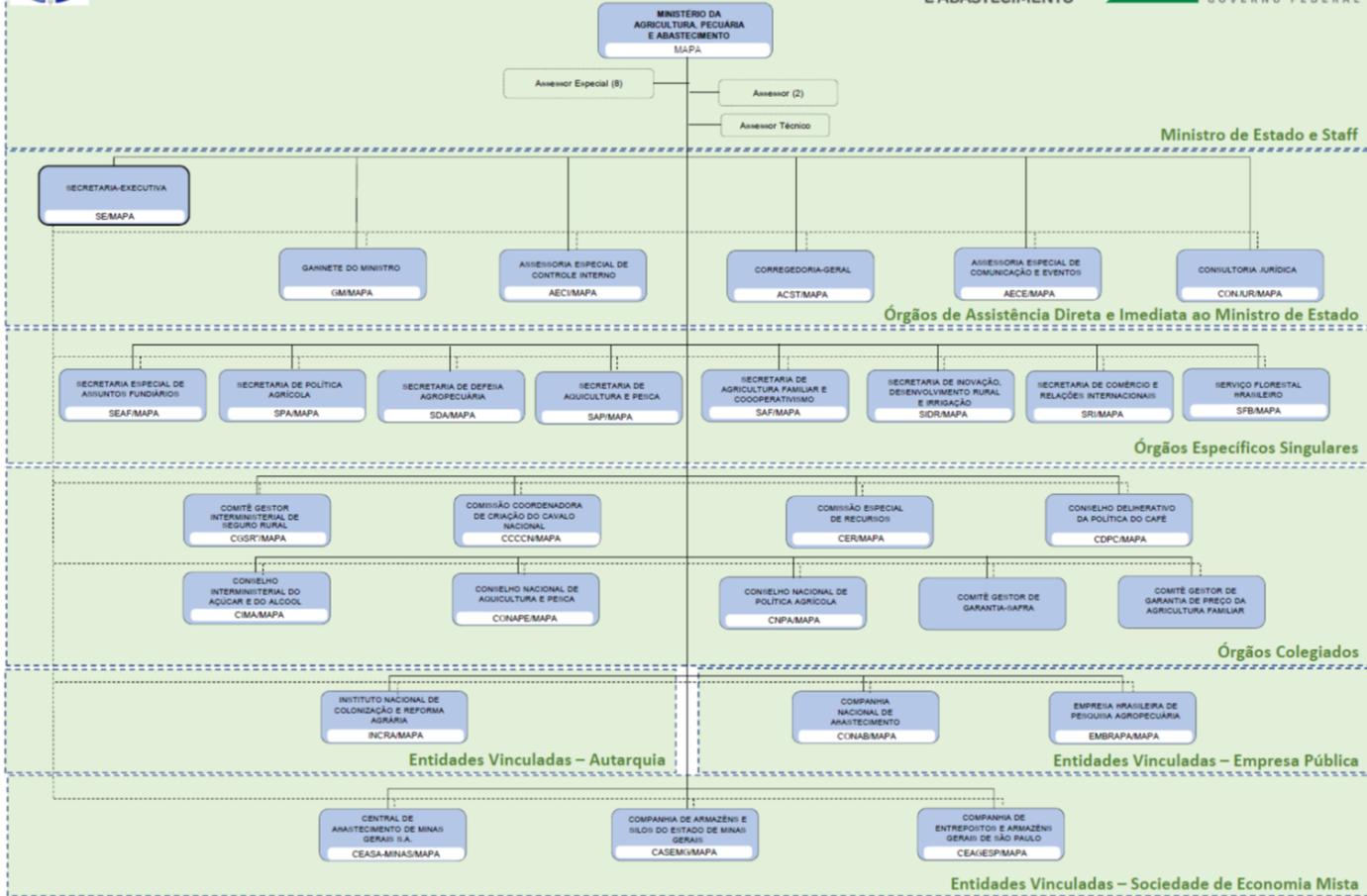


Fonte dos dados: INSTITUTO DA VINHA E DO VINHO. Evolução da Produção Mundial de Vinho. Disponível em: <<https://www.ivv.gov.pt/np4/36/>>. Acesso em: jun. 2019.



ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA BÁSICA

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO



Fonte: Decreto nº 9.667/2019

Legenda: — Subordinação Hierárquica Supervisão em assistência ao Ministro de Estado

Elaboração: Coordenação de Modernização e Inovação – CMI/CGPLAN/DGG/SEMAPA