

# | 132 | OS CIRCUITOS TURÍSTICOS COMO MANIFESTAÇÕES ATUAIS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL: O CASO DO CIRCUITO DAS FRUTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Lucas Labigalini Fuini*

## **Resumo**

O presente estudo aborda a dinâmica da governança territorial em Circuitos turísticos (CTs). Entendemos os CTs como um conjunto de compromissos institucionalizados e que reúne agentes públicos e privados na construção de territórios específicos para o turismo, com seus recursos, atores e processos. No conjunto de CTs presentes no Estado de São Paulo, nos aprofundaremos nesta análise sobre o Circuito das Frutas, com o objetivo de identificar e compreender os elementos institucionais e de governança inseridos no Circuito das Frutas, definindo sua modalidade e expressão territorial na rede de municípios.

**Palavras-chave:** Governança territorial; Circuitos turísticos; Circuito das Frutas; Estado de São Paulo

## **Introdução**

Os Circuitos Turísticos (CTs) são compostos por municípios geograficamente próximos e que se associam em função de interesses e possibilidades de explorar turisticamente seus respectivos patrimônios históricos, culturais e naturais, assim como outros bens afins. É indispensável que pelo menos um desses municípios disponha da infraestrutura necessária para receber turistas, de modo que os turistas possam desfrutar dos atrativos dos demais municípios. Trata-se, pois, de um novo formato de governança territorial em vigência no Brasil, associado à um contexto de mudanças políticas e econômicas presentes nos anos 1990 e decorrentes de dois fatores fundamentais: - o movimento inicial de descentralização político-administrativo no Brasil dos anos 1990 e seus desmembramentos em programas de regionalização e de municipalização da gestão pública do turismo e outras atividades socioeconômicas; - a desconcentração das atividades econômicas em território brasileiro e a emergência de pólos e aglomerações produtivas e de serviços em municípios e redes de municípios dentro e fora da aglomeração metropolitana de São Paulo e da própria região Sudeste, organizados institucionalmente ou não para explorar e ampliar as economias de escala e escopo associadas aos recursos e ativos específicos presentes nos territórios locais.

O Circuito turístico das Frutas está localizado no setor leste do Estado de São Paulo. Situado no entorno do eixo rodoviário Anhanguera-Bandeirantes, esse território têm como identidade comum a produção de frutas, vinho e produtos alimentícios em pequenas

propriedades familiares, servindo como atrativo turístico para a população de regiões próximas, como a Região metropolitana de São Paulo e de Campinas. Além disso, tem no município de Jundiá um importante pólo econômico e institucional, que se coloca entre os municípios com maior parque industrial, dinamismo econômico e qualidade de vida do país.

O objetivo principal, ao se investigar a territorialidade do Circuito das Frutas, é o de identificar e compreender os principais mecanismos institucionais e relações de poder que caracterizam as formas de governança estabelecidas entre os principais atores territoriais do Circuito. A hipótese principal dessa pesquisa é a de que os mecanismos de governança territorial são elementos fundamentais na competitividade e no desenvolvimento socioeconômico de territórios, como o do Circuito das Frutas. O problema a considerar é a constatação de que a produção de frutas, em determinadas cidades, apresentou forte declínio associado ao êxodo rural de populações de agricultores diante da crescente valorização dos imóveis nas zonas rurais próximas às cidades. Assim, acreditamos que estruturas de governança territorial neste contexto territorial são criadas para tentar resolver esses problemas inéditos.

Duas perguntas são essenciais para a organização deste estudo: Qual é a relevância do conceito de governança para entender a dinâmica do desenvolvimento dos territórios? Considerando que o Circuito das Frutas é um território constituído, como poderíamos estudar sua governança territorial? Apoiados na teoria da regulação francesa, vinculada à nomes como Boyer, Benko, Gilly, Pecqueur, Colettis, Torre, Pires, entre outros, definimos a governança de um território com sendo o conjunto de elementos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre atores públicos, privados e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público, ONGs) em torno de um projeto de desenvolvimento ou na busca por resolver algum problema socioeconômico inédito em âmbito local, regional, nacional ou internacional.

Envolvendo relações de poder, com hegemonias e conflitos, a governança se coloca como tentativa de compatibilizar ou equilibrar diferenças através de acordos parciais e provisórios, buscando atingir alguns objetivos, como: maior crescimento econômico, ampliação da representatividade política, modernização tecnológica, maior poder competitivo de aglomerações produtivas, redução de custos produtivos, melhores condições de preços em compra de insumos e matérias-primas, capacitação de mão-de-obra local, aperfeiçoamento de estratégias de marketing e divulgação, investimentos público-privados em infra-estruturas de circulação, proteção contra crises setoriais e impactos externos da globalização financeira,

redução das desigualdades socioeconômicas, controle de impactos ambientais, entre tantos outros temas possíveis. Geralmente, os acordos de governança começam com objetivos pontuais, e conforme adquirem maior legitimidade social e política, passam a adicionar um conjunto maior de temas com os quais buscará lidar em sua dinâmica, dando a entender que a comunidade local dá ao respectivo elemento de governança um certo nível de credibilidade para resolver alguns de seus problemas públicos (BENKO, 1996; DALLABRIDA, 2006; PIRES; FUINI et al., 2011).

### **O Circuito Turístico como modalidade de governança territorial**

A ideia de Circuitos turísticos foi concebida como uma forma de governança das atividades turísticas em escala regional, sendo transferidas responsabilidades econômicas e políticas do governo federal, gradualmente, para os Estados e municípios (BOLSON, 2003). Nesse sentido, os Circuitos turísticos são estruturas formalizadas, definidas por lei, que agregam atores públicos e privados para a gestão do desenvolvimento turístico nos municípios que compõe o Circuito. Portanto, participam da governança do Circuito mais diretamente, os níveis político-administrativos fundamentais do: - União: estabelece os princípios norteadores do programa de descentralização regional e municipal do turismo, transferindo responsabilidades, receitas e orientações técnicas e de gestão institucional para os entes menores, que construíram as estruturas de organização e administração do turismo em âmbito subnacional; - Estado: como unidade federativa e que tem a responsabilidade de definir as características de um CT em sua jurisdição e de estabelecer políticas para orientar, qualificar e financiar os municípios e seus atores públicos e privados para administrarem seus serviços turísticos em estruturas regionalizadas, como os CTs; - Município: como ente federativo, tem a responsabilidade de participar como membro efetivo de um Consórcio ou Associação intermunicipal que executará a política de turismo para o conjunto de municípios, construindo coletivamente o plano turístico regional, estabelecendo relações privilegiadas de comunicação com as autoridades estaduais e federais, fomentando as atividades de turismo em seu município e alocando recursos para a dinamização das atividades econômicas vinculadas ao turismo.

Os Circuitos turísticos aparecem como subprodutos do Plano Nacional de Turismo (PNT) e do Programa de Regionalização Turística, sendo desenvolvido junto aos municípios e redes de municípios que interagem no sentido de valorizarem determinado

produto, atividade ou recurso cultural ou paisagístico que atraia turistas e estimule a economia local. Muitas regiões, como resposta aos elementos técnicos e financeiros do programa, se organizaram em entidades gestoras e associações para poderem negociar investimentos e melhorar a capacitação da mão de obra e infraestrutura de acesso ao segmento turístico. No Estado de Minas Gerais, por exemplo, o estímulo conjunto do Ministério do Turismo e Secretaria de Turismo estadual acelerou a organização de diversas regiões do Estado em Circuitos turísticos, institucionalidade necessária para que começassem a receber certificação e investimentos. No Estado de São Paulo, o Ministério do Turismo apresenta no PNT um total de trinta e quatro regiões/roteiros turísticos, abarcando quase a totalidade dos municípios do Estado. Esses roteiros se inserem em macrorregiões turísticas, cada qual com um conjunto específico de atrativos turísticos potenciais e/ou consolidados. As regiões turísticas definidas pelo Ministério do Turismo não condizem com a regionalização definida pelos Circuitos turísticos no Estado, provocando a sobreposição de escalas de ação pública.

### **O Circuito das Frutas: Formação territorial e aspectos socioeconômicos**

O Circuito das Frutas (CF) é a designação popular que compreende um conjunto de dez municípios localizados na região sudeste do Estado de São Paulo, distante pouco menos de sessenta quilômetros da capital paulista, em região servida por duas das mais importantes rodovias do país: as rodovias dos Bandeirantes e a Anhanguera. O CF é composto pelas cidades de Atibaia, Indaiatuba, Itatiba, Itupeva, Jarinu, Jundiaí, Louveira, Morungaba, Valinhos e Vinhedo. Segundo dados do Censo-2010 do IBGE, o CF reúne uma população de mais de 1 milhão de habitantes e possui um PIB que ultrapassa os 40 bilhões de reais.

A cidade mais populosa e rica da região é Jundiaí, com população de 370.251 habitantes, pelo Censo-IBGE de 2010, Produto Interno Bruto de mais de R\$ 15 bilhões de reais e PIB per capita de mais de 43.400 reais, segundo dados do IBGE de 2008. Além disso, apresentava o quarto melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado de São Paulo, em 2000 (Dados Pnud-ONU). Jundiaí figura na atualidade como um dos principais centros industriais e logísticos do país, recebendo plantas fabris de grandes empresas multinacionais, como a Femsa/Coca-Cola, Sadia, Ambev, Siemens, e centros de distribuição de grandes varejistas, como as Casas Bahia e Magazine Luíza. O elemento econômico que aproxima seus membros é a

fruticultura - de uva, pêssego, figo, morango, entre outras - que abriu possibilidades para a exploração turística da região através do turismo rural.

A primeira instituição de referência para o Circuito das Frutas foi criada no ano de 2000, a chamada Associação de Turismo Rural do Circuito das Frutas. A Associação, segundo seu site (<http://www.circuitodasfrutas.com.br>), reúne produtores rurais dos dez municípios que compõem o CF, tendo como objetivo defender o interesse dos mesmos e promover os produtos turísticos locais. Inicialmente eram vinte e sete produtores reunidos na Associação. Trata-se de entidade sem fins lucrativos e que busca fortalecer a atividade turística com características rurais através de parcerias com os poderes públicos municipais, com as Secretarias estaduais de Turismo e Agricultura, além de entidades como o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), Braztoa (Associação Brasileira de Operadores de Turismo), auxiliando e apoiando, de maneira técnica e prática, os associados de diferentes segmentos interessados em investir na atividade turística.

A outra instituição fundamental na região é o Consórcio intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo turístico do Circuito das Frutas, composto pelos prefeitos, secretários, conselheiros municipais de turismo e entidades empresariais locais, que se reúnem periodicamente para discutir investimentos, parcerias e eventos para as cidades constituintes do Circuito. O Consórcio foi criado oficialmente em 2008.

## **O posicionamento dos atores territoriais em relação às estruturas e modalidades de Governança**

A ideia de Circuito das Frutas por si só não define o conjunto de relações sociais e institucionais que configuram a organização territorial do conjunto de municípios, com suas prefeituras, empresas e demais atores, que perfazem essa territorialidade regional.

Desse modo, três instâncias são fundamentais ao se pensar na governança territorial do Circuito das Frutas:

a) O conceito de Circuito turístico: está associado à política específica da Secretaria de turismo do Governo do Estado de São Paulo. Um conjunto de municípios contíguos geograficamente pode se candidatar a ser um Circuito desde que apresentem algumas condições, como: atrativos

turísticos, infraestrutura, diagnóstico e plano para o desenvolvimento do turismo, e uma organização mínima atrelada geralmente a um consórcio intermunicipal. Os benefícios passíveis de ser considerados para formar um Circuito turístico estão associados à destinação prioritária de verbas do poder público (estadual e federal) para sinalização, capacitação, infraestrutura e eventos, aos investimentos potenciais da iniciativa privada, e à capacidade de articulação política e mobilização reivindicativa;

b) O Consórcio intermunicipal do Pólo turístico do Circuito das Frutas, que reúne periodicamente os prefeitos dos dez municípios integrantes do Circuito das Frutas. Constitui-se como pessoa jurídica de caráter público e pode ter a participação de outras entidades públicas, privadas ou mistas, como Conselhos municipais, Sindicatos, Associações e ONGs. Apenas os prefeitos e seus representantes têm direito a voto nas reuniões. O Consórcio se sustenta financeiramente pela contribuição de cada prefeitura, conforme estatuto específico;

c) A Associação de Turismo Rural do Circuito das Frutas, pessoa jurídica de caráter privado e de alcance coletivo, reúne produtores rurais e empresários do segmento turístico, que em organização buscam promover a atividade turística em meio rural através: da maior representatividade em órgãos públicos e privados, conscientização da sociedade local, integração de áreas rurais com potencial turístico, realização ações, eventos e cursos de qualificação da mão-de-obra, entre outros.

No quadro institucional regional, destacamos a atuação do Sindicato dos Trabalhadores rurais de Jundiaí e Região, que tem como foco de suas atividades as relações de emprego, atuando em situações de conflito entre patrões e empregados, aposentadorias, benefícios sociais, orientações técnicas aos seus associados/produtores e também participando de eventos externos para divulgação do produto local, em feiras e festas típicas. Na opinião de Antonio Omisolo, presidente do sindicato referido, a entidade regional com maior capacidade de atender às demandas dos trabalhadores rurais, na atualidade, é a Associação de Turismo Rural do Circuito das Frutas. O Sindicato participa das reuniões da Associação e de feiras e festas envolvendo expositores do Circuito (Exemplo: Festa da Uva de Jundiaí). Um assunto ainda crítico, para Omisolo (em entrevista no dia 13/10/2011), é quanto à baixa participação de alguns dos integrantes da Associação de turismo rural em reuniões e encontros. Mas o turismo aparece como alternativa positiva na agregação de valores à produção de frutas e no acesso do consumidor, em primeira mão, a um produto de primeira qualidade, sem a deterioração

provocada pelo transporte e por atravessadores. O presidente do sindicato é produtor de uva desde a infância, junto com os irmãos.

O atual diretor-executivo do Consórcio intermunicipal do Polo turístico do Circuito das Frutas é o Sr. Renê Tomasetto, que também acumula as funções de diretor de Turismo da Prefeitura municipal de Jundiaí e de integrante do Conselho Estadual de Turismo. Tomasetto, em entrevista realizada no dia 14/10/2011, colocou que a origem da institucionalidade do Consórcio intermunicipal do CF está associada à crise agrícola que se instalara nessa região em meados dos anos 1990, estimulando os produtores a procurarem alternativas econômicas por meio do turismo rural, seguindo exemplos bem sucedidos de outras partes do mundo e do Brasil (Exemplo: roteiro de vinhedos do Rio Grande do Sul). Essa iniciativa emerge na região com apoio de secretarias estaduais, sendo oficializada posteriormente pelas Secretarias de Ciência e Tecnologia e Turismo como o primeiro Circuito Turístico do Estado de São Paulo.

Tomasetto salienta que esse elemento e o excesso de produção de uvas tipo niagára vendidas a preços baixos para atacadistas, definia o quadro de declínio da economia agrícola. Assim, uma das primeiras iniciativas do Consórcio intermunicipal foi reunir os grandes produtores, como a Cereser de Jundiaí, com os pequenos empresários, muitos informais, para buscar soluções conjuntas no sentido de agregar valor a produção. Os proprietários passaram a organizar cafés da manhã nos sítios, servindo produtos típicos do campo. Criou-se um fluxo de turistas que viabilizou, a partir de então, a venda das produções locais (frutas, vinhos, geléias, compotas) diretamente ao consumidor, garantindo o aumento de margens de lucros de operações. Segundo Maruzzo, a uva é vendida para atravessadores e atacadistas à cerca de 2,5 reais/kg, enquanto diretamente nas propriedades sai à 8 reais/kg.

O Consórcio intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo turístico do CF é dirigido pelos dez prefeitos dos municípios da região, sendo submetido às legislações específicas de serviços públicos. Cada uma das prefeituras cede uma equipe executiva para as atividades do Consórcio, que se mantém financeiramente através de contribuições fixas oriundas dos integrantes. Para Tomasetto, esse é um dos grandes problemas para a consecução de projetos de CF, defendendo, portanto, que as contribuições financeiras devam ser iguais para os projetos, considerando que os benefícios são repartidos igualmente, apesar das diferenças brutais de arrecadação e receitas dos municípios integrantes.

A tomada de decisões dentro do Consórcio ocorre por votos dos integrantes, após a tentativa de se construir consensos prévios sobre temas específicos, como a participação em

feiras. A decisão final é sempre dos prefeitos, que se reúnem mensalmente com as equipes executivas e tomam as decisões finais. As pautas das reuniões surgem das conversas entre secretários, conselheiros municipais, diretores, associações. As associações de empresários/ produtores e os sindicatos são convidados para participarem das reuniões, com poder de voz apenas.

Sobre a questão dos conflitos de interesses e redundância nas ações, Tomasetto afirma que a maioria dos integrantes e dos municípios trabalham em conjunto, por consensos, tendo esporadicamente casos de discordâncias. Marco Maruzzo, presidente da Associação de Turismo rural do CF, já descreve outra realidade. Comenta que as divergências acontecem e são positivas, pois expressam as diferentes opiniões dos produtores. Cita o exemplo de Indaiatuba, integrante tanto do Consórcio intermunicipal quanto da Associação de Turismo rural do CF. O próprio presidente diz que as lideranças políticas da cidade não se preocupam com o turismo e lazer, dando atenção somente às atividades industriais e empresariais. Pouco participar das reuniões e não se esforçam em se envolver nos projetos. Tomasetto mostra opinião diferente, qualificando Indaiatuba como exemplo de dinamismo no CF, destacando-a na produção de acerola.

Adriana Verdi, do IEA (Instituto de Economia Agrícola, órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo), coloca também Indaiatuba como um membro atuante, sobretudo através de seu Sindicato rural, que luta pela ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores rurais meeiros. A aproximação do IEA com o Circuito das Frutas decorreu de um projeto financiado pela Fapesp e denominado “Revitalização da cadeia vitivinícola paulista: Competitividade, governança e sustentabilidade”.

É possível destacar como as principais vantagens e desvantagens competitivas da região do CF, conforme os seguintes elementos:

**QUADRO 1- VANTAGENS E DESVANTAGENS DA PRODUÇÃO DE UVAS DO CF**

VANTAGENS	DESVANTAGENS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevada concentração espacial da produção e dos agentes, favorecendo a geração de externalidades positivas;</li> <li>- Potencial de organização dos produtores;</li> <li>- Potencial de integração com outros agentes locais (centros de pesquisa, universidades, órgãos de planejamento municipal);</li> <li>- Expressivo acúmulo de conhecimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragilidade de articulação entre os principais agentes da cadeia produtiva;</li> <li>- Articulação incipiente dos agentes da cadeia produtiva com as instituições locais;</li> <li>- Valorização imobiliária e ameaça proporcionada pela expansão da urbanização no cinturão verde das cidades da região.</li> </ul>

técnico e tácito (saber tradicional da população em relação à produção de frutas); - Respeitável qualidade do produto reconhecida pelo mercado.	
--	--

**Fonte:** VERDI et. al., 2005.

A valorização imobiliária regional está diretamente relacionada à expansão de condomínios residenciais fechados, destinado à população de maior renda egressa de centros urbanos de grande porte (Campinas, São Paulo) e que se ‘refugiam’ em municípios que oferecem melhores condições de vida e preços imobiliários mais baixos. Todos os atores entrevistados concordaram em dizer que a expansão imobiliária implica em riscos para fruticultura regional, particularmente da uva. No entanto, não há concordância quanto ao aumento recente do número de condomínios, alguns (representante do poder público) afirmando que esse processo já está estagnado, e outros (os demais entrevistando) colocando que esse processo dificilmente vai estagnar e os produtores terão que encontrar formas alternativas, como o turismo rural, para valorizar suas propriedades e prosperar com seus negócios.

Em Catálogo turístico lançado em abril de 2011, de responsabilidade do Sebrae, este órgão coloca que o Circuito Turístico das Frutas foi pensado como uma alternativa ao desenvolvimento regional, buscando a união dos agricultores em torno de projetos compartilhados. Desses projetos surgiram a Associação de Turismo Rural do CF, designativa do setor privado, e o Consórcio do Polo turístico, referente ao setor público. O foco do trabalho do Sebrae na região seria a regionalização e profissionalização da atividade turística, aplicando metodologia própria que resultou em uma estrutura de governança público-privada. O projeto “Colhendo frutos com o turismo” teria se iniciado há sete anos atrás, segundo Maruzzo, e em sua primeira etapa envolveu ações de diagnóstico de propriedades, capacitação de agentes, divulgação e lançamento de um catálogo turístico. A segunda etapa, que se inicia no ano de 2012, será a de comercializar o catálogo, em divulgações nacionais e até internacionais.

**QUADRO 2 - CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL**

<b>ELEMENTOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>1 - Dinâmica territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emergência do turismo rural como alternativa para o aumento da renda da população e do valor adicionado ao produto regional;</li> <li>- Dificuldade econômica dos pequenos produtores de frutas diante da expansão urbano-imobiliária de condomínios residenciais;</li> <li>- Problemas para recrutamento de mão de obra local e conflitos com os trabalhadores migrantes;</li> <li>- Busca por legalização das relações de trabalho rurais e ampliação da assistência social, sobretudo de arrendatários e meeiros;</li> <li>- Espaço para melhorias nas ações de turismo regional, sobretudo quanto à sinalização e divulgação dos atrativos turísticos do CF.</li> </ul>
<b>2 - Bloco socioterritorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proprietários do turismo rural (Câmara setorial e associação específica);</li> <li>- Produtores de uva e vinho (Câmara setorial e Sindivinho);</li> <li>- Sindicatos e associações patronais e trabalhistas (Sindicatos dos trabalhadores rurais, Associação do turismo rural);</li> <li>- Sebrae (Serviço às micro e pequenas empresas);</li> <li>- Universidades, centros de pesquisa e laboratórios (Unicamp, Fatec, IAC, ITAL, IEA, SENAR);</li> <li>- Escolas técnicas (ETEC Benedito Storani)</li> <li>- Prefeituras municipais</li> </ul>
<b>3 - Concertação social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto de criação do Circuito das Frutas, com o Sebrae;</li> <li>- Projeto SPVinho, com IEA;</li> <li>- Fórum Regional da Viticultura, com o IAC;</li> <li>- Projeto “Colhendo Frutos com o Turismo”, com o Sebrae.</li> </ul>
<b>4 - Redes de poder socioterritorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consórcio intermunicipal do Circuito das Frutas: rede que reúne os prefeitos municipais e tomadores de decisões;</li> <li>- Associação de Turismo rural do Circuito das Frutas: reúne pequenos produtores e empresários, atraindo também sindicatos e outras entidades;</li> <li>- Câmaras Setoriais (da Uva e do Vinho e do Turismo Rural): reúne lideranças regionais dentre os produtores vitivinícolas e aqueles que exploram o turismo rural e ecoturismo, sendo comum se tratar dos mesmos proprietários.</li> </ul>
<b>5 - Pactos socioterritoriais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Feiras de Produtores;</li> <li>- Eventos específicos (Cavalcada do Circuito das Frutas, Boatshow);</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Campanhas de divulgação e <i>marketing</i> territorial;</li><li>- Fóruns para cooperação e institucionalização de parcerias.</li></ul>
--	--

Fonte: Dallabrida, 2006

O ingresso de um município no CF envolve a aprovação de sua proposta pelo conjunto de prefeitos do Consórcio, mediante alguns critérios. Segundo Tomasetto, considera-se nessa análise: ter vizinhança com algum município que já integra o Circuito; a relevância da produção agrícola, sobretudo de frutas, na economia do referido município; possuir algum evento tradicional relacionado à fruta, entre outros.

Assim, já foram rejeitados os pedidos de ingresso de Cabreúva, Hortolândia, e mais recentemente, de Campinas. Campinas é um município referência para pesquisa em agricultura e possui produções agrícolas relevantes (Ex.: cana-de-açúcar), além de receber visitas de turistas do CF. No entanto, o principal diferencial apresentado no projeto de ingresso foi ter uma unidade do CEASA (Centrais de Abastecimento S/A), se afastando da intenção dos atuais representantes do CF de apoiar a agricultura familiar e a agregação de valor ao produto na propriedade, com o turismo rural.

Na concepção de Renê Tomasetto, existe a rotatividade de comando na estrutura operacional do CF e não há discriminação de um município em relação a outro devido ao seu peso econômico. Mas, no entanto, reconhece que algumas cidades, sem citar o nome, alimentam um sentimento de rivalidade com Jundiaí devido ao fato de ser a cidade-pólo da região e concentrar serviços, instituições e infra-estrutura, sendo referência para os turistas que vêm à região. Na dinâmica de tomada de decisões do Consórcio do CF, apesar de se contar com a participação de associações e sindicatos, quem tem poder de veto e assume a presidência são os prefeitos municipais.

Segundo Vaz (2011), do Instituto Pólis, consórcios intermunicipais são:

Entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos. Os consórcios intermunicipais possuem personalidade jurídica (normalmente assumem a figura de sociedade civil), estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio. Também podem dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades. Seus recursos podem vir de receitas próprias que venham a ser obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições dos municípios integrantes,

conforme disposto nos estatutos do consórcio. Todos os municípios podem dar a mesma contribuição financeira, ou esta pode variar em função da receita municipal, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente.

Além disso, os consórcios podem atuar em programas pontuais ou de longo prazo em áreas, como: serviços públicos (alimentação, transportes, lazer, saneamento, cultura), saúde, obras públicas, atividades-meio (sistemas informatizados, capacitação de pessoal), meio-ambiente e desenvolvimento econômico regional (atração de investimentos, apoio à produção agrícola, controle da 'guerra fiscal', capacitação e reciclagem de mão-de-obra e organização/divulgação do potencial turístico regional). Vaz (2011) salienta que é desejável que os consórcios incorporarem representantes dos legislativos municipais e entidades da sociedade civil.

### **As modalidades de Governança Territorial no Circuito das Frutas**

Portanto, particularizando a análise para o Consórcio intermunicipal do CF, podemos qualificá-lo como representante de uma *governança de tipo pública*, como assim definida por Colletis, Gilly, et alii (1999). A governança de tipo pública ocorre quando o poder central em uma estrutura de tomada de decisões é exercido por instituições públicas, que têm modos de gestão dos recursos que diferem da apropriação privada, nomeadamente através da produção de bens ou de serviços de tipo coletivos (Ex.: o Estado, as autarquias e todas as formas de intercoletividades, as universidades públicas e centros de investigação). A governança pública do CF está associada à estrutura de comando do Consórcio intermunicipal que depende diretamente das decisões dos prefeitos municipais e de suas equipes gestoras.

A Associação de Turismo rural do Circuito das Frutas existe há mais de dez anos, surgindo antes mesmo do Consórcio intermunicipal. Começou com a iniciativa de poucos agricultores, no ano de 1999, pressionados que estavam pela especulação imobiliária e o êxodo rural dos filhos de antigos produtores para grandes cidades. A Associação surgiu com quinze associados e hoje possui 48. O maior entrave para a consecução das atividades da Associação é a comunicação entre os membros, apesar de existirem ferramentas de contato *online* que facilitam esse contato. Segundo Maruzzo, ocorre um movimento atualmente e ainda tímido de retorno

dos filhos às propriedades, muito deles formados em nível superior e que levam o espírito de modernização tecnológica às propriedades, amenizando o êxodo rural.

A Associação se mantém através das mensalidades pagas pelos associados. No entanto, seu próprio presidente admite que os valores arrecadados mal arcam com os custos operacionais básicos para funcionamento da Associação. A Associação atua na divulgação das propriedades rurais para o turismo, produzindo para este fim *folders* e outros materiais de divulgação. Para realizar eventos, portanto, a entidade estabelece parcerias com empresas e instituições públicas, como o Banco do Brasil (4º. Fórum de Desenvolvimento do CF) e o próprio Consórcio intermunicipal do CF (3ª. Cavalgada do CF e ExpoCircuito das Frutas). Além disso, um dos parceiros mais constantes da Associação, segundo Maruzzo, é o Sebrae. Foi em parceria com o Sebrae que surgiu o projeto “Colhendo frutos com o turismo” e se construiu um catálogo para o CF, além de ser firmada uma carta de princípios para todos os integrantes atuais e futuros da Associação.

A governança da Associação de Turismo funciona da seguinte forma: Seus associados são produtores e empresários do segmento do turismo rural e estão presentes nos dez municípios integrantes do Circuito das Frutas. Segundo site da Associação (<http://www.circuitodasfrutas.com.br>), são cinquenta e duas propriedades integrantes da entidade, e a divisão delas por município é a seguinte: 1º.) Jundiaí - 14 (26,9%); 2º.) Itupeva - 10 (19,2%); 3º.) Itatiba - 9 (17,3%); 4º.) Louveira - 5 (9,6%); 5º.) Morungaba - 4 (7,7%); 6º. e 7º.) Jarínú e Valinhos - 3 (5,7%); 8º.) Vinhedo - 2 (3,8%); 9º. e 10º.) Atibaia e Indaiatuba - 1 (1,9%).

Todos os integrantes se submetem, quando ingressam, ao estatuto e à carta de princípios da associação, elaborada em 2004 junto com a SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo). Ocorrem reuniões mensais de diretoria, além das reuniões realizadas com o Sebrae e integrantes do Consórcio intermunicipal. São prevista duas reuniões ordinárias por ano, com todos os integrantes, mas o presidente admite que devido à distância entre produtores, muitas decisões são tomadas em conversas informais produtor a produtor e com lideranças municipais, por vezes com consultas ao conselho deliberativo, além de contatos via *email*, *facebook* ou *twitter*. Ainda, conforme palavras de Maruzzo, não há pesos diferenciados dos municípios em sua participação e iniciativa na Associação, contrariando a associação automática de poder econômico com influência política. No entanto, admite que devido ao fato de boa parte dos municípios da região terem se desmembrado de Jundiaí, ainda há uma grande concentração de serviços e instituições públicas na cidade, considerando-a como polo da região. Mas, ressalta,

que Jundiá não é o maior produtor de muitas das frutas que a região comercializa, como maracujá, figo e pêssego. Dá-se o exemplo também de Indaiatuba, importante polo tecnológico e pouco expressivo na fruticultura. Ainda nesse aspecto, observa-se as dificuldades que se têm para operacionalizar o CF devido à não coincidência da regionalização turística com as regionalizações administrativas do Sebrae e do Banco do Brasil, levando muitas vezes a Associação a fazer pedidos oficiais de inclusão de municípios em determinados projetos, já que sua inserção administrativa prévia não permite.

Deste modo, a Associação de Turismo rural, com personalidade jurídica de direito privado e representativa do interesse de seus associados, apresenta uma *governança privada-coletiva*. Esse tipo de governança ocorre quando um ator-chave da estrutura de tomada de decisões é uma instituição formal que agrupa operadores privadas e que toma para si a coordenação das estratégias desses atores privados.

Conforme a análise de informações obtidas em pesquisas de dados e entrevistas, podemos classificar a governança territorial do Circuito das Frutas (conjunto de atores públicos e privados e seus municípios) como uma *governança pública*. Essa afirmação se justifica pelos seguintes aspectos:- Apesar da Associação de Turismo rural ter precedido o Consórcio intermunicipal, a criação do último cria uma dimensão regulatória pública ao projeto, que na estrutura de tomada de decisões vai ter mais poder de negociar investimentos, concessões e interesses, ao reunir prefeitos municipais que seriam representantes legítimos de uma comunidade local no projeto do CF; - O Consórcio passa a estabelecer parcerias diretamente com serviços e entidades públicas, como o Sebrae e as Secretarias estaduais de Turismo, Desenvolvimento econômica e de Agricultura e Abastecimento; - Foi confirmado, em entrevistas, que a Associação de Turismo rural realiza parcerias com o Consórcio, recebendo apoio e recursos para eventos; - A idéia de Circuito turístico depende, em último estágio, de uma oficialização da Secretaria de Turismo para sua aprovação, ou seja, de um órgão público estadual. Assim, os municípios componentes da regionalização 'Circuito turístico' poderão receber recursos específicos e verbas adicionais para projetos turísticos; - A denominação de governança pública não estabelece que na estrutura de tomada de decisões exista uma representatividade semelhante entre poder público municipal, associações de produtores e empresários, sindicatos e sociedade civil. Na verdade, o poder público-estatal, sobretudo nos níveis Estadual e Municipal, apresentam maiores recursos financeiros e políticos para

estabelecerem projetos, coordenarem os atores territoriais e tomarem decisões. Assim, o território aparece como norma, norma territorializada (Santos, 1996).

A governança na rede urbana de municípios pode ser classificada como um *anel núcleo com município economicamente preponderante*, segundo classificação adaptada do estudo de Storper; Harrison (1994). Nesse caso, o município economicamente mais robusto, em termos de renda, desenvolvimento tecnológico e infraestrutura de circulação e de comércio/serviços, ocupa posição dominante e é o motor da cadeia produtiva regional, mas não pode sobreviver sozinho e nem condicionar a existência de outros municípios produtores no sistema. Nesse caso, existe certa hierarquia de poder conforme a posição da cidade líder na rede urbana e a especialização de suas atividades e serviços, sendo demandados pelas outras cidades da rede.

Esse é o caso da posição ocupada por Jundiaí na rede urbana do Circuito das Frutas. Conforme dados anteriormente expostos sobre população, PIB municipal, infra-estrutura de ensino e tecnologias, economia industrial e de serviços e presença institucional, nota-se a posição de destaque ocupada por Jundiaí dentro do Circuito das Frutas, sendo o pólo de referência para a regionalização administrativa e estatística do Estado de São Paulo, sendo também o nome de uma região de governo. Na regionalização do IBGE, é o nome de uma microrregião. No entanto, o município de Jundiaí, apesar de ser o maior produtor regional de uvas, não é o maior produtor na região de outros tipos de frutas, dividindo esse espaço com demais municípios. No segmento agrícola também não é o município com maior força em empregos e valores adicionados na região. Na estrutura de tomada de decisões políticas, Jundiaí se destaca no CF por ser a sede tanto do Consórcio, quanto do Polo. No caso do Consórcio, o dirigente mais antigo na diretoria é o Sr. Renê Tomasetto, diretor de Turismo de Jundiaí. Mas, na estrutura de decisões do Consórcio e da Associação, o poder de voz e voto é igual para seus integrantes, sendo que no Consórcio a presidência é um cargo rotativo de dois anos. Assim, a liderança econômica de Jundiaí é um fato inerente à evolução da formação econômica e socioespacial do Circuito das Frutas, no entanto, a liderança política do município é algo negado e contestado, aparecendo opiniões favoráveis e contrárias a essa tese.

## Considerações finais

Em estudo do Instituto de Economia Agrícola (IEA), publicado no ano 2005, coordenado por Adriana Verdi, apontou-se três grandes desafios colocados aos produtores do Circuito das Frutas para aperfeiçoamento de sua governança e relações socioprodutivas, desafios estes que este estudo respondeu parcialmente e outros que este estudo ainda deixa em aberto para que dinâmica territorial regional responda:

1o.) *Necessidade do estabelecimento de uma esfera de regulação entre os agentes regionais para a cadeia da uva e para a fruticultura em geral. A maior coordenação dos agentes da cadeia produtiva e os demais agentes regionais (como um Arranjo Produtivo Local-APL), visando um futuro favorável ao dinamismo econômico e social;*

2o.) *Obter um conhecimento mais amplo da realidade regional (capacidade de produção, características de produtos regionais e processo produtivo, aceitação em mercados), estimulando estratégias coletivas voltadas à construção de um projeto coletivo;*

3o.) *Importância de se concentrar esforços na construção de indicadores e rótulos para a produção regional e na maior informação do consumidor sobre um produto de qualidade, seguindo experiências nacionais e internacionais de Certificação de origem, indicação de procedência e selos de qualidade;*

4o.) *Maior democratização na estrutura de tomada de decisões do Consórcio, com crescente inserção da comunidade local e regional afetada pelo turismo nas discussões para a definição de prioridades em projetos de desenvolvimento territorial.*

## Referências Bibliográficas

Benko, G. (1996) *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

Benko, G.; Lipietz, A. (1997) De la regulación de los espacios a los espacios de la regulación. In BOYER, R.; SAILARD, Y. (org.), *Teoría de la Regulación: Estado de los Conocimientos*, (vol. II), Buenos Aires: Asociación Trabajo e Sociedad/ Oficina de Publicaciones del CBC, p. 103-113.

Bolson, J. G. H. (2006). *Os Circuitos Turísticos no Estado de Minas*. In Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais. Disponível em <<http://www.setur.mg.gov.br>>. Acesso em julho de 2010 .

Colettis, G., Gilly, J.P., et al. (1999). Construction territoriale et Dynamiques productives. *Revue Sciences de la Societé*, n. 48, Outubro.

- Dallabrida, V. R. Governança territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. 3º *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento local*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006. Disponível em <<http://www.capitalsociaisul.com.br>>. Acesso em maio de 2007.
- Pires, E. L. S.; Fuini, L. L.; Mancini, R. F.; Piccoli Neto, D. (2011). *Governança territorial: Conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro: Unesp/IGCE/Programa de Pós-graduação em Geografia.
- Santos, M. (1996) *A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção*. SP: Hucitec.
- Storper, M.; Harrison, B. (1994). Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governância nos anos 90. In BENKO, G.; LIPIETZ, A (org.), *As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Oeiras: Celta Editora, p. 171-188.
- Vaz, J. C. (2011) *Consórcios intermunicipais*. In <<http://www.polis.org.br>>, Ação administrativa, n. 97.
- Verdi, A. R.; Silva, P. R., et al. (2005). Arranjo Produtivo Local: Identificação das possibilidades da viticultura na Região de Campinas. *Agricultura São Paulo*, São Paulo, v. 52, n. 2, p. 73-86, jul. dez.