



**BIANCA DE SOUZA VÉSPOLI**

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO  
DESENVOLVIMENTO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE  
FLORES DE BARBACENA-MG**

**LAVRAS - MG  
2019**

**BIANCA DE SOUZA VÉSPOLI**

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO DESENVOLVIMENTO DO  
ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE FLORES DE BARBACENA-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira  
Orientador

**LAVRAS – MG  
2019**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Véspoli, Bianca de Souza.

O papel do poder público municipal no desenvolvimento de  
arranjo produtivo local de flores de Barbacena-MG / Bianca de  
Souza Véspoli. - 2019.

66 p.

Orientador(a): Denis Renato de Oliveira.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2019.

Bibliografia.

1. Arranjo produtivo local. 2. Governança. 3. Poder público  
municipal. I. Oliveira, Denis Renato de. II. Título.

**BIANCA DE SOUZA VÉSPOLI**

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO DESENVOLVIMENTO DO  
ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE FLORES DE BARBACENA-MG**

**THE ROLE OF MUNICIPAL PUBLIC POWER IN THE DEVELOPMENT OF THE  
LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENT OF FLOWERS OF BARBACENA-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 29/10/2019.

Dr. Bruno Tavares                      UFV  
Dr. Luiz Marcelo Antonialli      UFLA

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira  
Orientador

**LAVRAS – MG  
2019**

*A Deus, pela força e amparo.  
Aos meus pais, Adenise e Pedro, pelo apoio e amor incondicionais.  
Às minhas irmãs, Bruna e Bárbara, pelo carinho e incentivo.  
Ao meu filho, João Lucas, razão da minha vida.  
Dedico.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por guiar sempre meus passos rumo a mais esta realização em minha vida.

À minha família, por sempre acreditar na minha capacidade, me incentivando e não me deixando desistir diante das dificuldades ao longo do caminho.

Aos amigos de Barbacena, pelo apoio e compreensão diante das ausências. Em especial, à amiga Priscila, pelas palavras de incentivo e importantes sugestões neste trabalho.

Aos amigos que conquistei em Lavras, que tornaram essa caminhada mais agradável e deixam saudade.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP) da UFLA com quem tive privilégio de ser aluna, pelos conhecimentos compartilhados e dedicação.

Ao professor Dr. José de Arimateia Valadão, coordenador do curso, pelos ensinamentos e compreensão diante da troca de projeto.

Ao meu orientador Dr. Denis Renato de Oliveira, pelo acolhimento, confiança e incentivo, além da excelente orientação, imprescindíveis para que eu lograsse êxito na conclusão desta pesquisa. Minha eterna gratidão.

Aos professores Dr. Bruno Tavares e Dr. Luiz Marcelo Antonialli, pela disponibilidade e contribuições, que foram essenciais para o delineamento e conclusão deste trabalho.

Às servidoras Débora e Deila, pelos serviços prestados nas secretarias dos Programas de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP) e Administração (PPGA), além da amizade dispensada.

Aos colegas de curso, pela convivência diária e por compartilharem comigo experiências e aprendizado, que certamente contribuíram para meu crescimento profissional e pessoal.

Aos floricultores de Barbacena, bem como representantes de entidades locais e do poder público municipal, que se dispuseram a colaborar com informações para minha pesquisa.

A todos que de alguma forma contribuíram para a execução deste trabalho, muito obrigada!

## RESUMO

Os Arranjos Produtos Locais (APL's) têm adquirido cada vez mais relevância como estratégias para o desenvolvimento local e instrumentos de política econômica, tendo em vista os benefícios proporcionados nesse tipo de estrutura, que vão além do incremento na competitividade das organizações nele inscritas, como também têm se mostrado eficazes para auferir melhorias na qualidade de vida de sua população, inclusive com a atenuação de desigualdades sociais. Considerando ainda que é imprescindível a atuação e interação sinérgica entre seus diversos atores para que os APL's alcancem seus propósitos e se desenvolvam, objetivou-se com este trabalho, a compreensão do papel do poder público municipal no desenvolvimento do APL de flores de Barbacena – MG, a partir das perspectivas estrutural e processual da governança. O município de Barbacena foi a unidade empírica de análise em virtude sua importância socioeconômica para a região, com grande representatividade na produção estadual e nacional de flores, além de sua tradição histórica no segmento, sendo conhecida, inclusive, como “Cidade das Rosas”. A pesquisa baseou-se em dados primários, obtidos através de entrevistas semi-estruturadas com os atores locais, segmentados conforme os grupos: (1) empresas, (2) entidades e (3) poder público. Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo. A análise da governança estrutural possibilitou o entendimento do funcionamento do contexto institucional em que a aglomeração está inserida, com a identificação e caracterização dos atores que a compõem. Já a governança processual proporcionou compreender a dinâmica das relações estabelecidas entre esses atores, sob os vieses da cooperação e coordenação, para verificação e identificação da realização de ações conjuntas. Os resultados indicam que os atores atuam de forma isolada e não comprometida com um projeto comum de desenvolvimento do APL de flores de Barbacena. Verificou-se um nível de cooperação incipiente, com escassas e pontuais ações conjuntas, coordenadas essencialmente de forma centralizada. Apoiando-se na percepção dos atores locais, foi possível concluir o papel do público local no desenvolvimento do arranjo sob duas perspectivas: (a) como participante ativo na implementação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do setor e (b) na função de articulador e facilitador de ações, regulando interesses e integrando os diferentes agentes na consecução de ações conjuntas em benefício do APL.

**Palavras-chave:** APL. Desenvolvimento. Governança. Poder público local.

## ABSTRAT

Local Product Arrangements (LPAs) are becoming increasingly relevant as strategies for local development and instruments of economic policy, in view of the benefits provided in this type of structure, which go beyond increasing the competitiveness of organizations. inscribed in it, as well as being effective in improving the quality of life of its, including attenuating social inequalities. Considering that it is essential to act and synergize interaction among its various actors so that the APL's reach their purposes and develop, this work aimed to understand the role of the municipal government in development of the flower APL of Barbacena - MG, from the structural and procedural perspectives of governance. The city of Barbacena was the empirical unit of analysis due to its socioeconomic importance for the region, with great representation in the state and national flower production, in addition to its historical tradition in the segment, being known even as "City of Roses". The research was based on primary data, obtained through semi-structured interviews with local actors, segmented according to the groups: (1) companies, (2) entities and (3) public authorities. Data were analyzed using the content analysis technique. The analysis of structural governance allowed the understanding of the functioning of the institutional context in which the agglomeration is inserted, with the identification and characterization of the actors that compose it. The procedural governance provided understanding of the dynamics of the relationships established between these actors, under the bias of cooperation and coordination, to verify and identify the implementation of joint actions. The results indicate that the actors act in isolation and not committed to a common project to develop the Barbacena flower cluster. There was an incipient level of cooperation, with few and punctual joint actions, coordinated essentially centrally. Based on the perception of local actors, it was possible to conclude the role of the local public in the development of the arrangement from two perspectives: (a) as an active participant in the implementation of public policies directed to the development of the sector and (b) in the role of articulator and facilitator of actions, regulating interests and integrating the different agents in the accomplishment of joint actions for the benefit of the APL.

**Keywords:** APL. Development. Governance local government.



## **LISTA DE FIGURAS E QUADROS**

Figura 1 – Modelo analítico de Governança em APL's .....	27
Quadro 1 – Identificação e categorização dos entrevistados .....	37
Quadro 2 – Categorias de análise dos dados .....	39
Quadro 3 – Governança Estrutural .....	46
Quadro 4 – Governança Processual .....	52
Quadro 5 – Percepção dos atores quanto ao papel do poder público local .....	55

## LISTA DE SIGLAS

Abarflores	Associação Barbacenense dos Produtores de Rosas e Flores
ACIB	Associação Comercial, Industrial, de Agronegócios e Serviços de Barbacena
APL	Arranjo Produtivo Local
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FAPE	Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão da Escola Agrotécnica de Barbacena
FAPESB	Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas
GEOR	Gestão Estratégica Orientada para Resultados
GTP APL	Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais
IBRAFLOR	Instituto Brasileiro de Floricultura
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
JUCEMG	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MPE's	Micro e pequenas empresas
NEs	Núcleos Estaduais de apoio a APL's
NGAPLs - MG	Núcleo Gestor de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais de Minas Gerais
PMB	Prefeitura Municipal de Barbacena
RedSist	Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1.1</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	13
<b>1.2</b>	<b>Objetivos específicos</b> .....	14
<b>1.3</b>	<b>Justificativa</b> .....	14
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	18
<b>2.1</b>	<b>Arranjos produtivos locais (APL's)</b> .....	18
<b>2.2</b>	<b>Governança: aspectos conceituais</b> .....	20
<b>2.2.1</b>	<b>Governança em APL's: dimensão estrutural e dimensão processual</b> .....	22
<b>2.3</b>	<b>Desenvolvimento local e políticas públicas para APL's</b> .....	27
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	35
<b>3.1</b>	<b>Natureza da pesquisa</b> .....	35
<b>3.2</b>	<b>Locus da pesquisa</b> .....	35
<b>3.3</b>	<b>Coleta de dados</b> .....	36
<b>3.4</b>	<b>Sistematização e análise de dados</b> .....	39
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	40
<b>4.1</b>	<b>Análise da Governança Estrutural</b> .....	40
<b>4.2</b>	<b>Análise da Governança Processual</b> .....	47
<b>4.2.1</b>	<b>Cooperação</b> .....	47
<b>4.2.2</b>	<b>Coordenação</b> .....	51
<b>4.3</b>	<b>Percepção dos atores quanto ao papel do poder público local</b> .....	53
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	57
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	59
	<b>APÊNDICES</b> .....	64
	<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista aplicada ao grupo de Empresas</b> .....	64
	<b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista aplicada ao grupo das Entidades</b> .....	65
	<b>APÊNDICE C – Roteiro de entrevista aplicada ao grupo do Poder público</b> .....	66

## 1 INTRODUÇÃO

Os Arranjos Produtivos Locais (APL's) podem ser concebidos como aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva, algum tipo de governança e mantêm vínculos entre si e com outros atores locais, estabelecendo, sinergicamente, relações de cooperação e aprendizagem (MDIC, 2018). Para Lastres e Cassiolato (2003) os APL's são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que apresentam vínculos e atuam em torno de um mesmo segmento produtivo.

Os APL's se inserem como estratégias para o desenvolvimento local à medida que as peculiaridades desse tipo de estrutura têm se mostrado eficazes para alcançar não só o incremento na competitividade das organizações nele inscritas, como também para auferir melhorias na qualidade de vida de sua população, inclusive com a atenuação de desigualdades sociais.

Nesse sentido, tendo em vista os benefícios proporcionados, como a geração de emprego e renda, além de desenvolvimento regional e local (BARROSO, SOARES; 2009), os APL's constituem-se como importante instrumento de política econômica, conforme destaca Costa (2010) e, portanto, passaram a ser foco de políticas públicas.

No Brasil, especialmente ao final da década de 90, verifica-se maior interesse do Estado em relação à temática dos APL's, com o desenvolvimento de políticas públicas específicas e direcionadas a esse tipo de aglomeração (COSTA, 2010). No âmbito federal, destaca-se a criação, por meio da Portaria Interministerial nº 200/2004, do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), sob tutela do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, atual Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC, 2018), que foi instituído com o objetivo de promover ações integradas de apoio a APL's, coordenando e articulando diversas instituições públicas e privadas nesse sentido (GONDIN, 2011). Posteriormente, foram também criados Núcleos Estaduais de apoio a APL's (NEs) de forma a “melhorar o diálogo entre as instituições do GTP APL e os arranjos produtivos em nível local” (MDIC, 2018).

Tendo o desenvolvimento local como o conjunto de “melhorias da qualidade de vida substantiva e instrumental de determinada localidade”, é importante considerar sua dependência de esforços articulados por parte dos atores estatais e também da sociedade, para empreenderem iniciativas de interesse coletivo (VILLELA, 2008, p.360). Para que os APL’s sejam bem sucedidos e se desenvolvam, é imprescindível a atuação e interação sinérgica entre seus diversos atores (ANTERO *et al.*, 2017)

No entanto, a conexão e mobilização das diferentes esferas sociais – Estado, mercado e sociedade – constitui matéria complexa, haja vista a multiplicidade de atores e interesses envolvidos. Desta feita, o desafio para o desenvolvimento seria então a articulação e coordenação dessas instâncias, a partir de uma governança pautada na cooperação entre os agentes, capaz de transmutar interesses individuais em coletivos, canalizando esforços em prol de ganhos auferidos conjuntamente. Entende-se governança em APL’s como a capacidade de coordenar as interações entre os diferentes agentes, de forma a influenciar efetivamente o desenvolvimento da aglomeração produtiva (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007).

Nesse sentido se apresentam os conceitos de governança estrutural, que se trata do contexto institucional relativo aos atores que configuram a aglomeração, e governança processual, que se refere à dinâmica das relações estabelecidas entre esses atores. Partindo desse entendimento bidimensional da governança, pode-se dizer que as interações estabelecidas entre os diversos atores que compõem contexto institucional da aglomeração proporcionam por meio de relações de cooperação e coordenação, a realização de ações conjuntas com vistas ao alcance da eficiência coletiva.

A ideia de eficiência coletiva está associada aos ganhos competitivos auferidos por meio da ação conjunta empreendida pelos diferentes agentes, que dificilmente seriam alcançados de forma isolada (SCHMITZ, 1997). Entre essas vantagens advindas de estratégias de ação conjunta incluem-se: maior escala e poder de mercado, geração de soluções coletivas, redução de custos e riscos, acúmulo de capital social, aprendizagem coletiva e inovação colaborativa (BALESTRIN; VERCHOORE, 2008, p.120).

Já sendo reconhecida a atuação do governo federal em APL's pelas transferências de recursos e a importância do governo estadual em suas funções reguladoras e de coordenação (BARROSO; SOARES, 2009), esta pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta de pesquisa: como o governo municipal (local) tem contribuído para o desenvolvimento destes arranjos produtivos? Pretende-se, portanto, com este trabalho caracterizar as ações de intervenção e contribuir com a identificação dos limites desta atuação.

Além de estar entre os APL's mineiros reconhecidos pelo Núcleo de Apoio ao Empreendedorismo e Arranjos Produtivos, e considerando sua importância para a economia da região e a representatividade no setor, tanto em âmbito estadual como federal, adota-se como objeto de estudo o APL de Flores de Barbacena. De acordo com dados da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Minas Gerais é o segundo maior produtor de flores do Brasil, tendo a região de Barbacena como referência na produção de flores de corte, em especial as rosas. O APL contempla ainda os municípios de Alfredo Vasconcelos, Antônio Carlos, Ressaquinha, Carandaí, Desterro do Melo e Santa Bárbara do Tugúrio (SEDE, 2018).

A região de Barbacena concentra a maior produção de rosas do estado (NEVES; PINTO, 2015), o que representa 36% da produção nacional dessa variedade, conforme informações da prefeitura municipal. Em Barbacena, conhecida popularmente como a “Cidade das Rosas”, ocorre, anualmente, a tradicional Festa das Rosas e Flores, principal evento do setor no estado (NEVES; PINTO, 2015), no qual os produtores têm a oportunidade de expor seus produtos diretamente ao público e conquistar novos mercados. O evento destaca ainda a vocação da região para a floricultura através da exposição de tratores ornamentados, desfiles, concursos e feiras.

Isto posto, são apresentados a seguir os objetivos que nortearam o desenvolvimento deste trabalho.

## **1.1 Objetivo geral**

Compreender o papel do poder público municipal no desenvolvimento do APL de Flores de Barbacena – MG a partir das perspectivas estrutural e processual da governança.

## **1.2 Objetivos específicos**

- a) Identificar os principais atores presentes no contexto institucional do APL;
- b) descrever as funções e atividades desses atores como fatores de governança estrutural;
- c) caracterizar as formas de relação (cooperação/coordenação) entre empresas, entidades de apoio e poder público, como fatores de governança processual.
- d) identificar a percepção dos atores em relação à atuação do poder público para o desenvolvimento da aglomeração.

## **1.3 Justificativa**

Tendo em vista a importância econômica e social do APL de flores de Barbacena para a região, além de sua participação significativa na produção de flores estadual e nacional, essa pesquisa justifica-se, principalmente, ao lançar luz sobre como o poder público municipal pode intervir, visando o desenvolvimento dessa aglomeração produtiva e, conseqüentemente, gerando benefícios para a população local, para a região, além do setor de floricultura como um todo.

As redes, incluindo-se os arranjos produtivos locais, exigem formas de governança capazes de conciliar interesses individuais e coletivos, competição e cooperação, autonomia e interdependência, para que empreendimentos dessa natureza sejam bem sucedidos e alcancem seus objetivos. Portanto, essa pesquisa torna-se relevante ao propor a compreensão do papel do Estado na institucionalização desses arranjos organizacionais, de forma a promover o desenvolvimento dessas aglomerações, garantindo o bem comum e ganhos coletivos para os envolvidos.

Identificando limites e possibilidades de intervenção do poder público no desenvolvimento de APL's, pretende-se ainda contribuir na apropriação do conhecimento sobre governança e melhoria da capacidade de relacionamento entre Estado e iniciativa privada para o desenvolvimento local.

Com o apoio do Estado, o APL pode ser contemplado com políticas públicas específicas, como linhas de crédito exclusivas, possibilitando a dinamização do arranjo e seu crescimento, além de tornar a integração em sua estrutura mais atrativa para os atores da aglomeração. Tendo em vista, portanto, essas e outras potencialidades de estar inserido no arranjo, a rede se amplia, fortalecendo sua identidade e o setor produtivo.

Com a expansão do APL, a população se beneficia diretamente com a maior geração de emprego e renda, além do desenvolvimento local e regional. Já o Estado é favorecido, principalmente, pelo aumento na arrecadação de impostos que envolvem a cadeia produtiva e crescimento da economia.

Cabe salientar, que a floricultura é um dos principais segmentos do agronegócio no Brasil, apresentando uma tendência de crescimento contínuo ao longo dos últimos anos (IBRAFLOR, 2018). Considerado uma importante engrenagem na economia do país, o mercado de flores contabiliza números bastante significativos, sendo responsável por 250 mil empregos diretos, distribuídos entre produção, distribuição, varejo e outras funções, principalmente apoio (IBRAFLOR, 2018).

Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Floricultura (IBRAFLOR), os agentes da cadeia de flores e plantas ornamentais no país, movimentam mais de 10 bilhões de reais por ano, gerando um PIB (Produto Interno Bruto) na casa de 4,5 milhões de reais, além do recolhimento de cerca de 2,5 bilhões de reais em impostos.

Ainda de acordo com o IBRAFLOR, o Brasil está entre os 15 maiores produtores de flores do mundo, tendo sua produção destinada principalmente ao seu mercado interno (97%) e, portanto, um baixo volume de exportações. O estado de São Paulo é o maior produtor do país,



seguido de Minas Gerais, e a rosa a especialidade mais produzida e consumida (IBRAFLOR, 2018).

Contudo, mesmo levando-se em conta os resultados positivos do setor, o consumo interno ainda é considerado muito baixo se comparado a outros países com mais tradição no seguimento, como os europeus (NEVES; PINTO, 2015). O consumo *per capita* de flores no Brasil é de 26 reais ao ano, enquanto na Alemanha, por exemplo, esse número chega ao equivalente a 195 reais (NEVES; PINTO, 2015).

Verifica-se, portanto, que há ainda um grande potencial de expansão para o setor no país, tendo em vista a possibilidade de aumento no consumo do seu mercado interno, além de maior participação no comércio internacional. No que tange especificamente à realidade de Barbacena, acrescenta-se a expectativa de mais representatividade do segmento na economia da cidade, que atualmente, gira em torno de 10%, de acordo com a Prefeitura Municipal de Barbacena (PMB, 2018).

Destarte, a intervenção do poder público pode representar elemento essencial para exploração desse potencial socioeconômico da floricultura, ao promover ações de apoio e fomento ao setor, mobilizando esforços e recursos em prol do desenvolvimento do agronegócio de flores, seja no contexto local, regional ou nacional.

Assim, este trabalho está estruturado em cinco seções principais, conforme a seguir:

- a) seção 1, intitulada Introdução, onde é apresentada a temática da pesquisa, bem como seus objetivos (gerais e específicos) e justificativa;
- b) seção 2, o Referencial Teórico, que apresenta a revisão bibliográfica na qual o estudo foi embasado, discorrendo sobre concepções que tratam dos Arranjos Produtivos Locais (APL's), bem como a Governança nessas estruturas, além de abordagens sobre Desenvolvimento local e políticas públicas para APL's;
- c) seção 3, referente aos Procedimentos Metodológicos, onde é descrita detalhadamente a metodologia utilizada na realização do estudo, incluindo a

natureza e o *locus* da pesquisa, procedimentos de coleta, sistematização e análise dos dados;

- d) seção 4, Resultados e Discussão, onde são apresentados os resultados da pesquisa, e analisados a partir das perspectivas da Governança Estrutural, Governança Processual e Percepção dos atores quanto ao papel do poder público local;
- e) seção 5, as Considerações finais, em que discorre sobre as conclusões do estudo, contribuições, além de possíveis limitações e sugestões para trabalhos futuros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para sustentar a proposta de pesquisa apresentada, buscou-se embasamento primeiramente a partir das teorias a respeito dos Arranjos Produtivos Locais (APL's), de forma obter maior conhecimento sobre as características desse tipo de estrutura, objeto da investigação empírica. Objetivando compreensão sobre as formas de interação e coordenação entre seus múltiplos agentes, buscou-se então abordagens que tratam da governança nessas aglomerações produtivas, lançando luz sobre sua dinâmica interna. Por fim, tendo a compreensão do papel do poder público local no desenvolvimento de APL's como foco deste estudo, buscou-se referências sobre desenvolvimento local e políticas públicas para APL's, de modo a apurar as possibilidades de intervenção estatal em benefício do APL e de sua comunidade.

### 2.1 Arranjos Produtivos Locais (APL's)

Um dos precursores a tratar sobre aglomerações de empresas foi Alfred Marshall (1882), que já no início do século XX defendia a ideia de que a concentração de empresas de um mesmo ramo de atividades proporcionaria vantagens e ganhos de coletivos para os envolvidos. A partir de então, novas pesquisas se desenvolveram, culminando em estudos que abordaram temas como *clusters*, distritos industriais, APL's, sistemas locais de produção, redes, entre outros. Neste sentido, faz-se importante relatar que, apesar de abrangerem a mesma temática, não há consenso conceitual, uma vez que as diferentes teorias representam uma determinada perspectiva sobre o assunto, enfatizando aspectos específicos (GONDIN, 2011).

Schmitz (1997), por exemplo, defende a ideia de eficiência coletiva, destacando os ganhos competitivos auferidos por pequenas firmas integradas em *clusters*, derivados de economias externas e ação conjunta, e que dificilmente seriam alcançados de forma isolada.

No Brasil, popularizou-se o termo Arranjo Produtivo Local (APL) para designar aglomerações de empresas de um mesmo segmento produtivo, localmente concentradas, que

apresentam vínculos entre si e com outros atores públicos e privados. Tais vínculos (laços) podem ser tangíveis e/ou intangíveis, fracos ou fortes (LASTRES; CASSIOLLATO, 2003; VILLELA; PINTO, 2009).

Na concepção de Lastres e Cassiolato (2003), APL's são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que desenvolvem atividades econômicas afins, apresentando vínculos, ainda que incipientes.

Para Cardoso, Carneiro e Rodrigues (2014), um APL refere-se a uma aglomeração de empresas em um mesmo território, que possuem especialização produtiva e vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais.

Quanto aos agentes, verifica-se o estabelecimento de inter-relações entre múltiplos atores, que podem ser as próprias empresas produtoras de bens e serviços, fornecedores, prestadores de serviço, comerciantes, clientes, entre outros, bem como suas devidas formas de representação e associação (LASTRES; CASSIOLLATO, 2003). Incluem-se ainda entre os *stakeholders* o governo, instituições de crédito, ensino e pesquisa (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014).

A Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) destaca o aspecto da inovação ao definir sistemas produtivos e inovativos locais como aqueles arranjos produtivos em que a interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, possibilitando vantagens competitivas duradouras (LASTRES; CASSIOLLATO, 2003).

Assim, de acordo com Lastres e Cassiolato (2003) os principais aspectos que caracterizam um APL são: a dimensão territorial; a diversidade das atividades e dos atores econômicos, políticos e sociais; o conhecimento tácito, que refere-se àquele não codificado, adquirido e repassado por meio da interação; a inovação e o aprendizado interativos, tidos como elementos essenciais à competitividade do APL; e a governança e o grau de enraizamento.

Diante das diversas concepções, cabe destacar, portanto, que a mera concentração territorial e setorial não são suficientes para caracterizar um APL, sendo imprescindível ainda a

ocorrência de outros elementos principais, entre eles, conforme descrito por Lastres e Cassiollato (2003), a existência de entidades, o relacionamento entre atores e a obtenção de benefícios.

Ainda de acordo com esses autores, a concentração territorial refere-se ao agrupamento de empresas geograficamente próximas, enquanto a concentração setorial, às atividades correlatas de um mesmo ramo de negócio. As entidades podem ser descritas como as organizações de natureza pública ou privada, envolvidas em ações que visam o desenvolvimento do APL (ANTERO *et al.*, 2017).

Já o relacionamento entre os atores, pode ser pautado por vínculos de cooperação, interação e articulação, resultando numa construção social específica (ANTERO *et al.*, 2017), que decorre de maneira formal ou informal (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007).

Quanto aos benefícios, esses podem ser oriundos de forma passiva e não intencional, bem como de maneira ativa e proposital (ANTERO *et al.*, 2017). Enquanto os primeiros são um subproduto incidental da atividade (MARSHALL, 1982), os últimos correspondem à vantagem competitiva decorrente da ação conjunta (SCHMITZ, 1997) e, conforme destacam Antero *et al.* (2017), implicam ações e esforços deliberados dos integrantes do APL para seu alcance.

## **2.2 Governança: aspectos conceituais**

Conforme destaca Silva (2011) o termo governança possui vários enfoques teóricos e analíticos, culminando em nomenclaturas diversas no campo dos estudos organizacionais, como governança corporativa, governança pública, governança privada, governança estratégica, governança eletrônica, governança em redes, APL's e aglomerados, entre outras denominações.

Essas distinções se justificam à medida que a governança não trata-se de um mecanismo único, aplicado a toda a realidade, mas possui características próprias, que se diferenciam de acordo com as particularidades de cada ambiente e seu contexto (BERNIER; BOUCHARD; LÉVESQUE, 2003; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; SILVA, 2011; SILVA, TAVARES; SILVA, 2015).

O termo foi inicialmente restrito ao âmbito corporativo, para designar os meios de coordenação das redes internas e externas das firmas, associado à hierarquização do processo decisório das organizações (LASTRES; CASSIOLLATO, 2003). Destacam-se também os estudos de Storper e Harrison (1994), que abordam a governança baseada nas relações de poder estabelecidas entre os atores por meio da análise das interações e hierarquização nas cadeias produtivas, denominadas como sistemas de produção.

Posteriormente, a governança adquiriu maior amplitude, abrangendo também o contexto público e passando a caracterizar, conforme definição do Banco Mundial, o modo pelo qual o poder é exercido na administração de recursos sociais e econômicos de um país, com vistas ao desenvolvimento, além da capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Cabe ressaltar, contudo, que a governança não se limita apenas a aspectos gerenciais e administrativos do Estado, nem somente à sua capacidade de funcionar de forma eficaz, mas, de acordo com a definição de Santos (1997, p.341, 342) aos “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”.

Pieranti, Rodrigues e Peci (2007) concebem a expressão como complexas relações entre Estado, setor privado e sociedade civil organizada. Nesse sentido mesmo Matias-Pereira (2010) defende a transposição da hierarquia como princípio organizador da relação entre Estado e sociedade, para relações de cooperação e colaboração entre Estado, mercado e sociedade.

Já Procopiuk e Frey (2008) compreendem o conceito como uma estrutura resultante da interação de múltiplos agentes, que se autoinfluenciam na condução de esforços, em prol de objetivos sociais. Assim, Matias-Pereira (2010) argumenta que a governança implica o equilíbrio de poder entre os envolvidos numa organização, de forma a permitir que o bem comum se sobreponha a interesses pessoais ou de grupos.

Fischer (1996) acrescenta, portanto, que a governança inclui não somente a gestão, mas também a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação, além dos diversos papéis desempenhados pelos agentes no processo.

Destarte, depreende-se que a governança, ainda que um termo plural e multifacetado, engloba alguns fundamentos comuns, apresentando-se como “um mecanismo que articula a coordenação de ações entre atores diversos, acomodando interesses conflitantes para a realização de ações cooperativas” (SILVA; CASTRO; ANTONIALLI, 2014, p.188).

### **2.2.1 Governança em APL's: dimensão estrutural e dimensão processual**

No que tange à governança em aglomerações produtivas, Silva, Castro e Antonialli (2014) afirmam que a produção científica ainda é relativamente pequena, especialmente no Brasil. Porém, apresenta potencial para crescimento e consolidação, tendo em vista o aumento do interesse pela temática, tanto teórica quanto empiricamente.

Na concepção de Villela e Pinto (2009), a governança em aglomerados refere-se a uma prática de gestão compartilhada, onde os processos decisórios são baseados no consenso entre os participantes, para que sejam realizadas ações e projetos de interesse coletivo. Nesse sentido, cabe ressaltar que a estruturação de uma governança sustentável requer um mínimo de direcionamento das ações, com o aporte de regras formais e informais, de maneira que os esforços sejam conduzidos rumo aos objetivos estabelecidos coletivamente (SILVA; CASTRO; ANTONIALLI, 2014).

Já Suzigan, Garcia e Furtado (2007) definem a governança em APL's como a capacidade de coordenar as inter-relações entre os diferentes agentes, de forma a influenciar efetivamente o desenvolvimento da aglomeração produtiva. Entretanto, trata-se de uma tarefa extremamente complexa, devido à dificuldade de se conciliar a cooperação e a competição dentro do arranjo produtivo, e também suas especificidades. Nessa perspectiva, Lastres e Cassiolato (2003) defendem que um dos propósitos essenciais da governança nas aglomerações produtivas deve ser

o fortalecimento e estímulo a políticas de cooperação, de forma a garantir competitividade e sustentabilidade ao arranjo. Isto posto, Silva, Castro e Antonialli (2014) pressupõem que:

[...] em se tratando de aglomerações produtivas, APL's, clusters, redes e alianças, a governança envolve diferentes modos de coordenação, intervenção e participação nos processos de decisão local dos diferentes agentes, bem como o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos, visando estabelecer o ajuste adequado aos desequilíbrios decorrentes de possíveis conflitos (SILVA; CASTRO; ANTONIALLI, 2014, p.192).

A realização de ações conjuntas está associada ao desenvolvimento do APL (ANTERO *et al.*, 2017), podendo essas apresentarem-se de diversos modos, tipos e com objetivos distintos. Quanto aos objetivos, podem ser identificadas ações conjuntas voltadas à busca de inovação, capacitação e qualificação de mão-de-obra; inserção em novos mercados; divulgação e promoção do APL; melhorias em infraestrutura (ANTERO *et al.*, 2017); obtenção de economias de escala; diminuição de riscos, custos e tempo; aumento de qualidade e produtividade (LASTRES; CASSIOLATO, 2003); dentre outras.

Já quanto ao tipo, podem verificar-se ações como a troca de informações produtivas, tecnológicas e mercadológicas; projetos conjuntos de melhoria de produtos, serviços e processos; pesquisa e desenvolvimento (LASTRES; CASSIOLATO, 2003); além da participação conjunta em feiras, congressos, encontros e eventos de divulgação; realização de visitas técnicas; consultorias; convênios e reuniões; empréstimo de matéria-prima e maquinário (VILLELA; PINTO, 2009; ZAMBRANA; TEIXEIRA, 2013); dentre outras.

A frequência dessas ações conjuntas também impacta no resultado do APL, à medida que, se realizadas regularmente, favorecem a cooperação, integração e confiança entre os atores (ZAMBRANA; TEIXEIRA, 2013), proporcionando benefícios duradouros. Em contrapartida, caso executadas de forma pontual e inconstante, comprometem a cooperação (SILVA; TAVARES; ANTONIALLI, 2012), assim como a amplitude dos benefícios auferidos dessas ações, e conseqüentemente, o desenvolvimento do APL.



Silva, Tavares e Silva (2015) abordam a governança em APL's a partir de duas dimensões principais: (1) estrutural e (2) processual. A governança estrutural refere-se ao contexto institucional, com foco no conjunto de atores que configuram a aglomeração. Já a governança processual envolve a dinâmica das relações estabelecidas entre esses atores, em especial de coordenação e cooperação. Os autores defendem que ambas as perspectivas são essenciais para o desenvolvimento de um sistema de governança com vistas ao alcance dos resultados coletivos advindos da ação conjunta.

Entre os fatores condicionantes da governança estrutural incluem-se: (a) a estrutura produtiva (quantidade e porte das empresas); (b) a natureza do produto e sua base tecnológica; (c) a forma de organização da produção (integração vertical/horizontal); (d) a forma de inserção no mercado; (e) a existência de empresas dominantes; (f) a existência de instituições locais atuantes, e (g) os contextos social, político e cultural (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007).

São atores que compõem o contexto institucional: organizações de negócio, organizações de apoio ou suporte, poder público, instituições de ensino e pesquisa, instituições financeiras, associações, empresários, cidadãos, dentre outros. De acordo com Silva, Tavares e Silva (2015) esses atores possuem capacidade de influência conforme os recursos disponíveis e as diferenças existentes. Acrescentam ainda que o contexto institucional é de fundamental importância para a compreensão das relações entre os principais atores e o impacto de suas ações.

Quanto à governança processual, esta envolve o modo como a gestão dos processos decisórios é implementada, a partir da coordenação dos atores e condução das ações em busca dos objetivos estabelecidos coletivamente pelo grupo (VILLELA; PINTO, 2009). Para Silva, Tavares e Silva (2015), esse aspecto da governança refere-se à maneira como as organizações coordenam suas ações para o alcance de eficiência coletiva.

Nesse sentido, a cooperação é enfatizada por Antero *et al.* (2017) à medida em que favorece a promoção e coordenação de ações conjuntas, além do compartilhamento de recursos (materiais, financeiros, informacionais, humanos, entre outros) visando a obtenção de benefícios coletivos.

Balestrin e Verschoore (2008, p.120) ressaltam, então, os seguintes ganhos competitivos advindos das redes de cooperação: maior escala e poder de mercado, geração de soluções coletivas, redução de custos e riscos, acúmulo de capital social, aprendizagem coletiva e inovação colaborativa. Nesse sentido, Balestrin e Vargas (2004) defendem a configuração em rede como uma estratégia eficaz para que as empresas alcancem competitividade no cenário atual, uma vez que as diversas inter-relações estabelecidas em sua estrutura facilitam o intercâmbio de informações, conhecimentos, habilidades, recursos e inovação. Villela (2013) acrescenta ainda que a confiança entre os atores e a congruência em interesses comuns que viabilizam a cooperação e a estruturação de relações interempresariais.

Santos, Pereira e Abrahão França (1994) apontam dois tipos principais de redes, verticais (1) e horizontais (2), definidas conforme a disposição das relações de cooperação estabelecidas entre seus membros. De acordo com os autores, nas redes verticais, ocorre cooperação ao longo de uma cadeia produtiva ou de serviços, entre os diferentes integrantes que a compõem. Nesse caso, uma empresa coopera com seus parceiros comerciais, como produtores, fornecedores, distribuidores e prestadores de serviços.

Já nas redes horizontais, as relações de cooperação são verificadas entre empresas de um mesmo ramo de atuação, ou seja, entre concorrentes. Geralmente, as empresas que estabelecem esse tipo de relação, vêem na cooperação uma alternativa para superar certas limitações diante do mercado (AMATO NETO, 2000), além de objetivarem interesses comuns por meio da ação conjunta (SILVA; TAVARES; SILVA, 2015). Silva, Tavares e Silva (2015) salientam ainda que neste tipo de relação há um equilíbrio de poder entre as organizações envolvidas, configurando uma relação de simetria e não de subordinação.

Existem também as relações de natureza institucional, conforme destaca Tavares (2011), que são aquelas estabelecidas entre firmas aglomeradas e as instituições de apoio ou entre as instituições entre si. Dessa forma, ocorre a ampliação do número de parceiros que, por meio da cooperação, buscam viabilizar projetos comuns (SILVA; TAVARES; SILVA, 2015). Há ainda

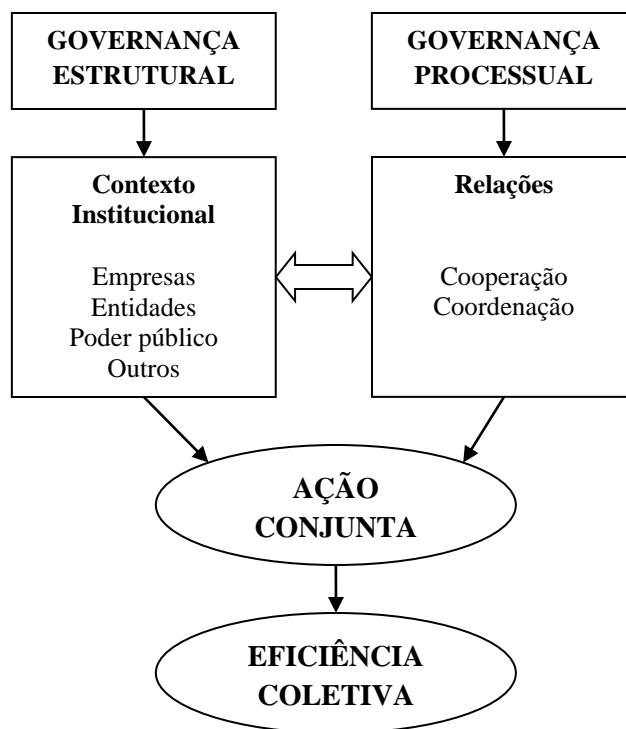
relações externas à aglomeração, que podem contribuir para a inovação através da inserção de novas idéias, sendo complementares e necessárias (TAVARES, 2011).

Diante do exposto, admite-se que a cooperação constitui-se de importante elemento na configuração das relações em um APL, viabilizando ações conjuntas derivadas da transformação de interesses divergentes entre os atores em objetivos coletivos (ANTERO *et al.*, 2017), além de ampliar a competitividade e perspectiva de ganhos para o APL (SCHMITZ, 1997). Em contrapartida, uma cooperação incipiente pode comprometer o desenvolvimento do APL, manifestando-se através de relações sociais limitadas e frágeis, ressaltando a competitividade, individualismo e isolamento entre os atores (JACOMENTI *et al.*, 2016).

Cabe destacar que, em que pese as vantagens da cooperação para o aglomerado, promovê-la trata-se de tarefa complexa, haja vista as diferenças intrínsecas a cada organização que o compõe. Portanto, para uma governança cujo um dos pilares seja a cooperação, além da necessidade interna, deve prevalecer o entendimento de que “as ações tomadas em conjunto serão mais eficazes que as tomadas individualmente” (SILVA; TAVARES; SILVA, 2015, p.112).

Para os fins deste trabalho, parte-se do entendimento bidimensional da governança, estrutural e processual, de forma que as interações estabelecidas entre os diversos atores que compõem contexto institucional da aglomeração proporcionem por meio de relações de cooperação e coordenação, a realização de ações conjuntas com vistas ao alcance da eficiência coletiva. A figura 1 ilustra o modelo proposto, e possui o interesse de contribuir para o entendimento do papel do poder público no desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local de Flores de Barbacena-MG.

Figura 1 – Modelo analítico de Governança em APL's



Fonte: Adaptado de Silva, Tavares e Silva (2015)

### 2.3 Desenvolvimento local e políticas públicas para APL's

De acordo Ultramari e Duarte (2012), o desenvolvimento local emergiu em meio a um contexto de profundas transformações nas dinâmicas macro e microeconômicas, destacando-se o fortalecimento dos mercados em escala global, e conduzindo para formas alternativas de desenvolvimento, sobretudo econômico.

A globalização ampliou a competitividade dos mercados, trazendo em seu bojo mudanças drásticas nas estruturas produtivas e sociais (TENÓRIO, 2007; VILLELA, 2008). Em contrapartida, acentuou as disparidades nas relações econômicas entre países ricos e pobres,

evidenciando um desgaste no paradigma do modelo desenvolvimentista, baseado na industrialização e economias de escala, tido como hegemônico até então (ULTRAMARI; DUARTE, 2012).

Especialmente a partir da década de 1980, o desenvolvimento passa a ser visto sob novas perspectivas (ANDION, 2003; VILLELA, 2008), passando a considerar, inclusive, questões como equidade social e preservação ambiental como elementos e indicadores de desenvolvimento (ULTRAMARI; DUARTE, 2012). Dessa forma, em oposição a um modelo desenvolvimentista único e excludente, fundamentado essencialmente no viés econômico e nos fatores de produção (capital, trabalho e recursos), emergem cada vez mais propostas alternativas, reconfigurando o conceito e a prática do desenvolvimento (ANDION, 2003).

Nesse sentido, Andion (2003) destaca algumas dimensões incorporadas na atualidade, que resultaram em novas concepções de desenvolvimento, como a noção de sustentabilidade, a ênfase no local, a participação cidadã e os valores éticos. De acordo com a autora,

[...] para compreender esta mudança é importante destacar alguns conceitos chave que caracterizam e delimitam a noção de desenvolvimento na atualidade: a sustentabilidade, que dá origem ao termo desenvolvimento durável ou sustentável; o território, que é a base da noção de desenvolvimento local; a participação cidadã, que favorece a inclusão da sociedade civil como protagonista do processo de desenvolvimento e o desenvolvimento com base em valores, que implica atrelar os fins econômicos do desenvolvimento à proteção de bens e valores sociais, políticos, culturais e ambientais (ANDION, 2003, p.1041, 1042).

Em meio a esse cenário, surge o desenvolvimento local que, de acordo com Villela (2008, p. 360), configura-se como “as melhorias da qualidade de vida substantiva e instrumental de determinada localidade”. Nesse sentido, o processo pressupõe além da dimensão econômica, aspectos de ordem social, cultural, ambiental, territorial, política e tecnológica (TENÓRIO, 2007). As transformações das relações entre Estado, mercado e sociedade ao longo do tempo também são tidas como indutoras da emergência dessas novas perspectivas de desenvolvimento.

Sob essa ótica, Muls (2009) defende que o desenvolvimento local é resultante do esgotamento dos modelos tradicionais pautados no Estado como único ou principal promotor de desenvolvimento, além da ação do mercado auto-regulável como suficiente para o crescimento econômico.

No que tange à intervenção estatal, Ultramari e Duarte (2012) evidenciam um processo de enfraquecimento do poder do Estado, seja pela ideologia neoliberal de redução do papel do Estado perante a valorização do setor privado, ou mesmo como resultado da insatisfação com a atuação deste, incapaz muitas vezes de prover as demandas sociais prioritárias.

Como consequência, observa-se um fenômeno de descentralização, com repasse aos poderes locais da responsabilidade pela gestão de conflitos sociais e de demandas não atendidas em diversos âmbitos (saúde, educação, segurança, etc), algumas inclusive, já absorvidas pelo setor privado (ULTRAMARI; DUARTE, 2012). Em referência à realidade brasileira, Ultramari e Duarte (2012) sintetizam:

[...] as mudanças macroeconômicas internacionais e a constituição de mercados em escala global têm impactado, nas últimas décadas, as economias locais e regionais, enfraquecendo o papel dos estados e estimulando processos de descentralização. Nesse cenário, o poder local (no caso do Brasil, o município), viu suas atribuições e responsabilidades alteradas, exigindo que este passasse a atuar como agente de desenvolvimento. Em outras palavras: podemos afirmar que, agora o município – por questões internacionais, como a globalização e devido ao fato de a Constituição Federal de 1988 tê-lo dotado de maior autonomia para questões internas –, é capaz de transformar positivamente as suas sociedades (ULTRAMARI; DUARTE, 2012, p.24, 25).

Destaca-se, então, o papel do território e da comunidade local no processo de desenvolvimento, através do protagonismo dos atores locais na transformação da realidade em que vivem, vistos não mais apenas como meros expectadores e objetos de intervenções (ANGION, 2003). Nesse sentido, Muls (2009) considera que o desenvolvimento local pode ser alcançado através do que ele define como formas intermediárias de coordenação das relações

sociais e atividades produtivas. Essas formas intermediárias de coordenação seriam “os organismos e instituições locais cuja atuação tenha uma finalidade produtiva ou de regulação num determinado território: o seu tecido empresarial, o poder público local e as representações da sociedade civil” (MULS, 2009, p. 4).

Cabe destacar que a inserção e valorização desses novos agentes no processo de desenvolvimento, como a formação de redes entre organismos e instituições locais, além de diversas formas de representação da comunidade, não invalida a ação do Estado ou do mercado, apenas se alinham a esses numa configuração específica para atingir os fins pretendidos.

A esse respeito, Ultramari e Duarte (2012) defendem que, ainda que as forças locais mostrem-se promissoras na solução de problemas complexos, como a desigualdade socioeconômica, o papel do Estado, em todas as suas instâncias, inclusive nacional, não deve ser subestimado ou descartado, o que resultaria em fracassos. Os autores acrescentam ainda que o Estado deve ser visto como regulador e parceiro e, mesmo não envolvido diretamente nas iniciativas, pode colaborar por meio da definição de diretrizes e fornecimento de subsídios financeiros e técnicos.

Já Muls (2012) concebe o papel do Estado na constituição de uma ordem jurídica e econômica que enfatiza a prioridade de padrões de organização das relações sociais calcados em redes horizontais ou de parcerias, em detrimento das relações hierárquico-verticais, que intensificam a competitividade das interações, além da regulação de conflitos por vias democráticas, em contraposição a modos autocráticos de resolução dos mesmos. Sobre as novas relações sociais e o caráter regulador do Estado, Bava (2004, p.107) argumenta que

[...] o que hoje se busca, no campo da defesa cidadania e da democracia, são novas relações entre Estado e sociedade civil, em que o Estado exerça um papel regulador que controle a voracidade dos agentes do mercado e crie as condições para um maior protagonismo de atores coletivos da sociedade civil comprometidos com a construção da inclusão social (BAVA, 2004, p.107).

Villela (2008) acrescenta, então, que o desenvolvimento local depende de esforços articulados da parte de atores estatais e também da sociedade, no sentido de empreenderem iniciativas de interesse coletivo. Assim, através de uma responsabilização compartilhada e estratégias de ação conjunta, seria possível alcançar a eficiência coletiva proposta por Schmitz (1997), além de resultar em amplos benefícios para o território.

Corroborando essa ideia, Andion (2003) assume a prática do desenvolvimento como uma construção de baixo para cima, concebida coletivamente a partir das reais necessidades da população, através da responsabilização e participação dos diversos atores sociais em benefício da comunidade e do território. Nesse contexto, os APLs se inserem como estratégias para o desenvolvimento local à medida que as peculiaridades desse tipo de estrutura têm se mostrado eficazes para alcançar não só o incremento na competitividade das organizações nele inscritas, como também para auferir melhorias na qualidade de vida de sua população, inclusive com a atenuação de desigualdades sociais.

Nesse sentido, Barroso e Soares (2009) argumentam que a crescente importância que os APL's vêm adquirindo justifica-se por esse tipo de aglomeração proporcionar o desenvolvimento de localidades e regiões, culminando com aumento do nível de emprego e renda da população, impactando nas exportações e importações, além de propiciar a difusão de conhecimentos regionais para a inclusão social da comunidade local.

No Brasil, ao final da década de 90, intensificaram-se os debates a respeito dos APL's, tendo em vista a necessidade do desenvolvimento de novas políticas industriais, condizentes com as especificidades da realidade brasileira (GONDIN, 2011). Levando-se em conta, portanto, o potencial sócio-econômico dessas aglomerações, consideradas como importantes instrumentos para geração de emprego e renda, além de desenvolvimento regional e local (COSTA, 2010), foram, então, criadas políticas públicas direcionadas a esse tipo de arranjo.

Antero *et al.* (2019, p.3) ressaltam, inclusive, uma inclinação do poder público, verificada nos últimos anos, em promover ações com vistas ao desenvolvimento de economias locais, o que é justificado por:



[...] i) as políticas são mais efetivas nas aglomerações de empresas do que quando direcionadas às empresas individualmente; ii) os APLs são reconhecidos como ambientes favoráveis para obtenção de benefícios como especialização, dinamismo no mercado, geração de conhecimento, vínculos de interação, cooperação e aprendizagem; iii) os APLs contribuem para a elevação do número de empregos e de renda. (ANTERO *et al.*, 2019, p.3).

Em âmbito nacional, destaca-se a criação, através da Portaria Interministerial nº 200, de 03/08/2004, do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), sob tutela do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, atual Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC, 2018). O GTP APL foi instituído com o objetivo de promover ações integradas de apoio a APL's, coordenando e articulando diversas instituições públicas e privadas nesse sentido (GONDIN, 2011). Foram também inaugurados Núcleos Estaduais de apoio aos APL's (NEs) de forma a “melhorar o diálogo entre as instituições do GTP APL e os Arranjos Produtivos em nível local” (MDIC, 2018).

No que se refere à competência estadual, no estado de Minas Gerais, a política pública de apoio aos APL's é composta de uma série de decretos e leis, dentre os quais destaca-se a Lei 16.296/2006, que objetivam o fortalecimento das economias regionais por meio da integração e complementaridade das cadeias produtivas, além da geração de processos contínuos de cooperação, difusão e inovação (ANTERO *et al.*, 2017).

Já o Núcleo Gestor de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais de Minas Gerais (NGAPLs - MG), foi inaugurado em 2009, sob coordenação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), visando propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do poder público no apoio aos APLs de Minas Gerais, além de representar o Estado no atendimento das ações demandadas por instituições federais (SEDE, 2009).

Minas Gerais possui 34 APL's reconhecidos, com base num levantamento de 2009, realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Universidade

Federal de Santa Catarina (UFSC), Rede de Pesquisas em APL's (REDESIST) e Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas (FAPESE) (BOTELHO, 2009).

Entre os critérios para identificação dos APL's mineiros estão: a) relevância da base empresarial (número de empresas e de empregados); b) participação do APL na economia da região; c) nível de cooperação e colaboração entre as empresas do APL; d) perspectivas para o setor e empresas da região; e) perspectivas de geração de empregos e empregos de qualidade (ANTERO *et al.*, 2017, p.354).

Após o processo de identificação e reconhecimento pelo Governo de Estado, os APL's passam a contar com uma série de benefícios, como a participação em políticas públicas federais e estaduais desenvolvidas especificamente para os Arranjos Produtivos, inclusive editais de financiamento e linhas de crédito subsidiadas.

Considerando os APL's como um dos meios mais eficientes de promover desenvolvimento (SEDE, 2009), além da crescente relevância atribuída ao desenvolvimento local, percebe-se uma preocupação do governo em formular políticas públicas para APL's com o intuito de ampliar a capacidade competitiva dos agentes inseridos nesses arranjos (PASCHOALOTTO; EUSTACHIO; PASSADOR, 2017).

Para Amato Neto (2000) o foco das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de APL's deve se concentrar nos ganhos de eficiência coletiva advindos através da viabilização de redes de cooperação entre PME's e demais atores locais. A esse respeito, Antero *et al.* (2017, p. 347) acrescentam que “a realização de ações conjuntas permite obter benefícios relacionados à maior competitividade e desenvolvimento, que se estendem ao local em que o APL está inserido, gerando melhorias na qualidade de vida da sociedade”.

Já Barroso e Soares (2009, p.1443) informam que as políticas para APL's possuem duas linhas de abordagem. A primeira volta-se para “o apoio às diferentes formas de cooperação entre as PME's, e entre elas e as instituições locais”, enquanto na segunda, o Estado atua por meio de ações complementares, visando a atração de investimentos. Ainda segundo os autores, um grande

desafio para as políticas governamentais consiste na integração dos atores locais para a implementação do processo de desenvolvimento.

Outro aspecto a ser observado na intervenção do Estado por meio de políticas públicas, é que essas devem estar de acordo com as especificidades de cada APL, uma vez que a desconsideração dessa questão pode comprometer o desenvolvimento e o resultado das ações, ao passo que sua ponderação pode, inclusive, facilitar o processo (ANTERO *et al.*, 2019).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Nesta seção são apresentados os procedimentos metodológicos adotados ao longo do estudo, incluindo a natureza e o *locus* da pesquisa, procedimentos de coleta, sistematização e análise dos dados, detalhadamente descritos conforme a seguir.

#### **3.1 Natureza da pesquisa**

Esta pesquisa enquadra-se como descritiva e de natureza qualitativa. Sendo as pesquisas descritivas aquelas que expõem características de determinada população ou fenômeno (GIL, 2008), essa classificação é adequada à medida que se delinea o objeto de pesquisa, caracterizando o contexto institucional do APL de Flores de Barbacena, com a identificação dos atores que o compõem bem como as relações estabelecidas entre eles.

Já o caráter qualitativo encontra-se na busca de aprofundamento e reflexão a respeito do fenômeno social em questão, apoiando-se na perspectiva dos sujeitos participantes da pesquisa.

#### **3.2 *Locus* da pesquisa**

A pesquisa de campo limitou-se ao município de Barbacena, localizado na região do Campo das Vertentes, em Minas Gerais, a 169 quilômetros da capital Belo Horizonte, tendo em vista sua tradição e relevância na produção de flores, inclusive, dando nome ao APL.

Os primeiros plantios de rosas na região de Barbacena datam do final da década de 40, mais especificamente a partir de 1948, com a chegada de imigrantes alemães e, posteriormente, italianos (ANDRADE; MOREIRA, 2007). As condições ambientais e climáticas do local, consideradas favoráveis ao cultivo dessas especialidades, como altitude elevada, temperaturas amenas e luminosidade, aliadas à experiência e aos esforços pioneiros das famílias imigrantes,

fizeram com que a produção de rosas e flores se desenvolvesse na região, tornando-se a principal atividade econômica do município a partir de 1962 (ANDRADE; MOREIRA, 2007).

Em 1967 formou-se a Cooperativa União Barbacenense dos Floricultores (Uniflor), chegando a reunir 97 produtores, que passaram a distribuir suas flores para todo o país, alcançando, posteriormente, também o mercado externo. No mesmo ano, foi criada a Festa das Flores, evento que objetivava valorizar e dar visibilidade à produção da região, e que acontece anualmente ainda nos tempos atuais.

Barbacena tornou-se referência na produção de rosas, sendo reconhecida como “Cidade das Rosas”, título que conquistou em 1970 por ter alcançado a maior produção da especialidade no país (ANDRADA, 2018). O auge da produção foram as décadas de 1970 e 1980, vindo a declinar a partir de 1990 por fatores conjunturais diversos, entre eles amadorismo técnico e comercial, conforme citado por Andrade e Moreira (2007).

Ainda assim, Barbacena ocupa atualmente posição de destaque no setor, sendo responsável pela maior produção de rosas do estado (NEVES; PINTO, 2015), o equivalente a 36% da produção nacional dessa variedade (PMB, 2018). O segmento, que possui grande potencial para geração de empregos, é de extrema relevância para a economia local, correspondendo a cerca de 10% da economia do município (PMB, 2018).

### **3.3 Coleta de dados**

A pesquisa de campo baseou-se na coleta de dados primários, obtidos através de entrevistas semi-estruturadas com os atores locais envolvidos, direta ou indiretamente, na cadeia produtiva de flores de Barbacena. Houve também busca documental, com dados e informações oriundos de sites institucionais, revistas, jornais, documentos oficiais e relatórios fornecidos pelos entrevistados.

As unidades de análise foram segmentadas em três grupos principais de atores, a saber: (1) empresas (produtores e comerciantes de flores); (2) entidades e (3) poder público. Assim,

foram concebidos três roteiros de entrevista, contidos nos apêndices em anexo, direcionados a cada segmento específico.

Foram, então, entrevistadas 13 (treze) pessoas, conforme a disponibilidade das mesmas em contribuir para a pesquisa. A identificação desses representantes foi feita inicialmente através de buscas em sites institucionais além de reportagens em jornais e revistas e, posteriormente, a partir de indicações dos próprios entrevistados, comum da técnica de "bola de neve" empregada em pesquisas de ciências sociais aplicadas. O universo da amostra foi esgotado em função das repetições de indicações, além da resistência de participação de alguns representantes. Os representantes são identificados conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Identificação e categorização dos entrevistados

<b>Identificação</b>	<b>Grupo</b>	<b>Categoria</b>	<b>Cargo do entrevistado</b>
Entrevistado 1	Empresas	Produtor rural/empresário	Proprietário
Entrevistado 2	Empresas	Produtor rural/empresário	Proprietário
Entrevistado 3	Empresas	Comerciante/empresário	Sócia-Proprietária
Entrevistado 4	Empresas	Comerciante/empresário	Proprietário
Entrevistado 5	Entidades	Organização de apoio	Ex-Diretor
Entrevistado 6	Entidades	Organização de apoio	Coordenadora
Entrevistado 7	Entidades	Organização de apoio	Técnico
Entrevistado 8	Entidades	Associação de classe	Diretor
Entrevistado 9	Entidades	Sindicato de classe	Diretor
Entrevistado 10	Poder Público	Prefeitura Municipal	Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal
Entrevistado 11	Poder Público	Prefeitura Municipal	Secretário Municipal de Desenvolvimento Rural
Entrevistado 12	Poder Público	Prefeitura Municipal	Coordenador Executivo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural
Entrevistado 13	Poder Público	Prefeitura Municipal	Coordenadora da Sala Mineira do Empreendedor

Fonte: Dados da pesquisa

Os roteiros de entrevista contemplaram questões relacionadas às perspectivas estrutural e processual da governança do aglomerado, além da percepção dos sujeitos quanto ao papel do poder público no desenvolvimento do APL.

No que tange à governança estrutural, após a identificação dos principais atores que compõem o contexto institucional do aglomerado, as perguntas foram direcionadas a descobrir as características gerais desses agentes (tempo de existência ou de atuação no setor, produtos comercializados ou serviços prestados, mercado consumidor, entre outras), bem como suas funções e atividades desenvolvidas.

Num segundo momento, procurou-se investigar os aspectos relacionais entre esses atores (governança processual), através da identificação de ações conjuntas, além da forma como essas ocorrem. Nesse sentido, buscou-se verificar as relações sob dois eixos principais: (1) cooperação e (2) coordenação entre os participantes para a execução dessas ações.

Para caracterizar a cooperação, atentou-se para informações relativas ao tipo de ação conjunta, objetivos, recursos compartilhados, benefícios auferidos e frequência de realização. Considerou-se ainda que a cooperação pode manifestar-se entre os grupos de atores da seguinte forma: (a) entre empresas (produtores e comerciantes); (b) entre entidades; (c) entre o poder público e (d) entre grupos distintos de agentes.

Já quanto à coordenação, procurou-se apurar se ações conjuntas ocorrem de forma (a) centralizada, ou seja, conduzidas por um agente específico, ou (b) compartilhada, quando são executadas por mais de um agente. Por fim, foi perguntado especificamente aos entrevistados como eles compreendem a atuação do poder público local no desenvolvimento do arranjo produtivo, o que, aliado aos aspectos estruturais e relacionais apontados, subsidiaram alcançar o objetivo central da pesquisa.

O quadro 2, a seguir, sintetiza o caminho analítico percorrido na obtenção dos dados da pesquisa:

Quadro 2 – Categorias de análise dos dados

<b>GOVERNANÇA ESTRUTURAL</b>	<b>GOVERNANANÇA PROCESSUAL</b>	
<b>IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES</b>  Empresas (produtores e comerciantes) Entidades Poder público	<b>COOPERAÇÃO</b>	
	AÇÃO CONJUNTA	FORMA
	Tipo Objetivo Recursos Benefícios Frequência	(a) entre empresas (b) entre entidades (c) entre o poder público (d) entre grupos distintos de agentes.
<b>CARACTERIZAÇÃO DOS ATORES</b>  Características gerais Funções Atividades desempenhadas	<b>COORDENAÇÃO</b>	
	(a) Centralizada (b) Compartilhada	
<b>Percepção dos atores em relação à atuação do poder público local.</b>		

Fonte: Adaptado de Antero *et al.* 2017.

### 3.4 Sistematização e análise de dados

A análise de conteúdo foi o método de sistematização e análise dos dados coletadas, uma vez que é considerado coerente com pesquisas de natureza qualitativa. A análise de conteúdo constitui, portanto, um conjunto de técnicas que permite descrever, de forma sistematizada, o conteúdo do processo de comunicação, bem como fazer inferências sobre os dados coletados (BARDIN, 1977).

Conforme Laville e Dione (1999, p.214), o princípio da análise de conteúdo consiste em "desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação". Dessa maneira, a aplicação dessa modalidade de análise em dados coletados por meio de entrevistas, permite que se descarte o supérfluo e se extraia os reais sentidos e intenções em meio às palavras e frases que contém.



## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa, e analisados a partir das perspectivas: (1) da Governança Estrutural; (2) da Governança Processual e (3) da Percepção dos atores quanto ao papel do poder público local.

### 4.1 Análise da Governança Estrutural

A análise da Governança Estrutural corresponde à identificação e caracterização dos atores que compõem o contexto institucional do APL de Flores de Barbacena.

No grupo das empresas, foram entrevistados produtores e comerciantes de flores, identificados a partir de indicações e com base nas pesquisas feitas pela internet. Todos do grupo possuem vasta experiência em seu ramo de atuação, uma vez que relataram estar envolvidos no setor de floricultura há pelo menos 10 anos, enquanto o mais experiente trabalha há cerca de 40 anos nesse negócio.

Os produtores rurais, inclusive, são considerados os maiores da região em volume de produção, empregando formal e diretamente em média 35 pessoas cada um. A esse respeito, destaca-se o potencial de geração de empregos do setor, tendo em vista a própria natureza da atividade, já que o cultivo das flores é basicamente manual, exigindo investimentos significativos em mão-de-obra. Esta informação é confirmada pela fala do entrevistado 2, ao dizer que “[...] a rosa exige muito a mão-de-obra mesmo manual, não tem máquina, não tem nada. Portanto que gasta 4 a 6 pessoas por hectare. É um dos cultivos que mais gasta a mão humana”.

Considerando, portanto, a natureza essencialmente manual da atividade, o nível tecnológico é considerado baixo, com uso reduzido ou nulo de máquinas e equipamentos. Porém, o emprego da tecnologia manifesta-se na adoção de “*técnicas para facilitar o trabalho manual*” conforme afirma o entrevistado 1, seja no “*sistema de produção, sistema de colheita e seleção e*

*no sistema de pós-colheita*”. Assim, a tecnologia é empregada em processos acessórios, como por exemplo, irrigação, adubação, enxertia, controle de pragas e embalagem.

O foco da produção e comercialização na região são as rosas, porém tem-se também outras variedades de flores e plantas ornamentais como gérberas, astromélias, copos de leite, antúrios, entre outras. Além do próprio município e cidades vizinhas, os principais mercados consumidores se concentram em Juiz de Fora, Rio de Janeiro e Belo Horizonte e sua região metropolitana.

Em relação ao grupo das entidades, estão presentes em nível local os seguintes atores: Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), ACIB (Associação Comercial, Industrial, de Agronegócios e Serviços de Barbacena) e Sindicato Rural de Barbacena. De acordo com os relatos dos entrevistados, havia ainda a Associação Barbacenense dos Produtores de Rosas e Flores (Abarflores), instituição que atuava no sentido de congregar as demandas dos floricultores e promover o desenvolvimento do setor, mas que atualmente, encontra-se inativa.

O Sebrae tem como objetivo central o fomento ao empreendedorismo, com foco nas micro e pequenas empresas. Foi a entidade mais citada pelos participantes, especialmente por sua atuação na condução do Projeto GEOR<sup>1</sup> da Floricultura em Barbacena, realizado entre 2005 e 2007, e que alcançou importantes resultados para o crescimento do arranjo produtivo local na época. Nesse período, foram promovidas diversas ações, como missões empresariais, participação em feiras e eventos, treinamentos gerenciais, cursos e reuniões, que possibilitaram a melhoria da qualidade dos produtos e processos, alavancando o desenvolvimento do setor e dando mais visibilidade à cidade e à produção de rosas (ANDRADE; MOREIRA, 2007). Contudo, após esse período, a entidade continuou realizando suas atividades de apoio e suporte à

---

<sup>1</sup> GEOR se trata de um projeto de Gestão Estratégica Orientada para Resultados. É um modelo de gestão adotado pelo Sebrae que consiste na clara identificação do seu público alvo, suas demandas e seus desafios, direcionando ações e recursos para a obtenção de resultados, tais como aumento de produção, aumento de vendas, incremento das exportações, etc. (ANDRADE; MOREIRA, 2007, p.57).

atividade empresarial, como cursos, palestras, oficinas e consultorias, porém direcionadas ao público em geral, e não especificamente ao segmento da floricultura. Atualmente, não há nenhum projeto ou ação direcionada aos empresários do ramo, conforme revela trecho da entrevista concedida pela coordenadora de uma das organizações de apoio (entrevistada 6):

*[...] Eu tô aqui no Sebrae há dois anos e meio e até hoje nós não fizemos nenhum trabalho com eles. Então assim, não há uma procura deles pelo Sebrae, e atualmente o Sebrae não tá com nenhum projeto ativo, propondo para o grupo também não. Então assim, não há procura de nenhum dos dois lados. Quanto ao Sebrae, tá aberto, se procurarem e tal, a gente vai estar à disposição para o que for preciso, ali para a gestão do negócio deles. Mas já temos intenção também, de um futuro bem próximo, propor ações para o grupo. (Entrevistada 6).*

Outra instituição bastante mencionada foi Sindicato Rural de Barbacena, que representa os interesses dos trabalhadores rurais, prestando assistência aos mesmos por meio de atividades/serviços contábeis, confecção de contratos, confecção de cartão de produtor rural, emissão de declarações, notas fiscais eletrônicas de produtor rural, disponibilização de cursos Senar, auxílio em convênios, assistência médica e odontológica, oferecimento de assistência veterinária e de serviços técnicos agrícolas, assessoria jurídica e de comunicação, e disponibilização de uma sala para o produtor rural. A entidade apresenta uma visão positiva por parte dos entrevistados, tendo em vista essa gama de serviços disponibilizados e estrutura organizada. Contudo, a adesão dos floricultores é considerada baixa, diante de seus 600 associados, e concentrada principalmente nos serviços contábeis oferecidos. Não há também, no momento, nenhuma ação ou serviço especialmente desenvolvido em prol desse grupo, algo que é criticado por alguns entrevistados, conforme afirma a entrevistada 3: *“o sindicato não faz nada, sindicato só faz pro leite, só leite, não faz nada pra flor. Tanto que sindicato rural tem um poder financeiro bem alto, que todo mundo paga, a gente também paga [...] mas eles não dão ajuda, sindicato rural não ajuda nessa parte.”*

A Emater possui um núcleo na cidade, cujo foco é a assistência técnica e extensão rural aos produtores. Esse trabalho, considerado de grande importância na visão dos entrevistados,

principalmente no que se refere às orientações para controle de pragas e melhoria dos produtos e processos, possui como entrave a disponibilização de apenas um técnico para atendimento de toda a região, entre os mais diversos segmentos do agronegócio existentes. Nesse sentido, constata-se uma atuação limitada da entidade, além da tímida inclusão dos floricultores nesse processo.

Por sua vez, os floricultores alegam que suas demandas exigem conhecimento e qualificação especializados no ramo, algo que não é alcançado por meio de um tratamento genérico das questões, tal como é feito e alegado pelos produtores, e por este motivo existe baixa procura pelos serviços da instituição. O trecho da fala do entrevistado 2 ilustra esse ponto: *“[...] se tem um agrônomo pra gente também, para ajudar [...] mas um agrônomo entendido também na parte de floricultura. Não adianta nada mandar um agrônomo pra cá, em vez de ele ensinar pra gente, a gente vai ter que ensinar pra ele.”*

A Associação Comercial, Industrial, de Agronegócios e Serviços de Barbacena (ACIB) foi pouco citada, somente lembrada pela organização de eventos, como a FEICOB (Feira da Indústria e Comércio de Barbacena), que busca promover o desenvolvimento local, mas de forma geral, não restrita a um segmento específico. Essa generalidade se explica levando-se em consideração a abrangência de sua representação, que conta com cerca de 3.500 associados, dos mais diversos setores da economia (comercial, industrial, agronegócio e serviços).

A entidade trabalha no sentido de *“fomentar a economia do município, o desenvolvimento sócio-econômico [...] através da promoção [...] das indústrias, do mercado da cidade”* conforme relata o entrevistado 8. Foi também confirmada a existência de uma Câmara de Floricultura na instituição, que em parceria com o Sebrae no projeto GEOR da Floricultura em Barbacena na ocorrido na década de 2000, alcançou resultados significativos no posicionamento e visibilidade da produção de flores do município.

Sobre essa experiência, o entrevistado 8 destaca a legalização da produção no sentido do pagamento de *royalties*<sup>2</sup> para produção e comercialização de determinadas espécies, exigidas pelo mercado. Assim, foi possível a garantir a diversificação da produção e reinserção no mercado, inclusive internacional, com exportações para a Europa, mais especialmente para Portugal. Mais recentemente não foi apontada nenhuma contribuição específica para o setor de floricultura, apenas manifestada a intenção de explorar mais o potencial turístico relacionado às rosas, agregando em setores como hotelaria e gastronomia, numa típica ação de criação de um "Circuito das Rosas". Porém, fica o destaque para a necessidade da elaboração de um planejamento estratégico que permita o amadurecimento e viabilização desta ideia, com o firmamento de parcerias, inclusive com o poder público local.

Quanto ao poder público, faz-se menção nas entrevistas apenas para a atuação da Prefeitura Municipal de Barbacena e órgãos do executivo, nada no âmbito legislativo, caso da Câmara Municipal. Embora o trabalho da prefeitura deva sempre visar o atendimento das diversas demandas da população, principalmente por meio da elaboração de políticas públicas, os relatos dos entrevistados apontam para a escassez de iniciativas e inércia na promoção do desenvolvimento do setor de floricultura, a despeito da orientação histórica do município nesse ramo.

A atuação da prefeitura nesse sentido é lembrada na organização da Festa das Rosas e Flores, evento tradicional que ocorre anualmente na cidade, no mês de outubro, onde os produtores têm a oportunidade de expor seus produtos diretamente ao público e fazer novos negócios. O evento movimentava a economia local, atraindo turistas e destacando a vocação da região para a floricultura, com uma programação que inclui desfiles de tratores ornamentados, eleição da Rainha da Festa, shows, além da exposição e comercialização de rosas e flores.

---

<sup>2</sup> Royalty se trata de uma palavra de origem inglesa que significa o valor cobrado pelo proprietário da patente de um produto, processo de produção, marca, desenho, plano, modelo, obra literária, artística ou científica, entre outros, para permitir seu uso ou comercialização. No caso das flores, refere-se ao pagamento dos direitos para produzir e comercializar, devidos às empresas detentoras do registro de determinadas espécies e variedades por elas desenvolvidas. (ANDRADE; MOREIRA, 2007, p.59).

A prefeitura municipal nomeia uma comissão organizadora, que centraliza as ações de preparação e execução da festa, disponibilizando, para tanto, recursos públicos materiais, financeiros e humanos. A PMB é responsável ainda pelo estabelecimento de parcerias com o segmento empresarial, entidades públicas e privadas e apoiadores, bem como a coordenação destes em prol da realização do principal evento da cidade.

Ainda referente ao poder público, foi relatada também a construção de um centro de distribuição e comercialização de flores, resultante de uma parceria da prefeitura com o governo do Estado e investimento público na ordem de R\$ 1 milhão. A unidade, que recebeu o nome de Abarflores, conforme um convênio com a associação em questão, foi inaugurada em dezembro de 2014, com o objetivo reunir num espaço único a produção local, facilitando trâmites logísticos e ampliando as possibilidades de comercialização.

Contudo, os representantes do poder público local assumem que, no momento, não há nenhuma política pública ou investimento específico para desenvolvimento da floricultura de Barbacena. Assim, é confirmada a impressão da maioria dos entrevistados, que criticam a postura passiva da prefeitura, ao não desenvolver um trabalho contínuo de exploração do potencial econômico do setor, que poderia trazer grandes benefícios para a cidade e região, como a geração de emprego e renda.

Fazendo, portanto, uma síntese dos achados da pesquisa, tem-se que os principais atores envolvidos na cadeia produtiva de flores de Barbacena, bem como suas funções, contribuições e fatores críticos para o APL, podem ser elencados conforme mostra o Quadro 3. Diante do exposto, depreende-se que os atores locais presentes não estão envolvidos ou comprometidos com um projeto comum de desenvolvimento do APL de flores de Barbacena, atuando de forma isolada, tendo em vista outras demandas consideradas por eles como prioritárias.

Quadro 3 – Governança Estrutural (Continua)

<b>Grupo</b>	<b>Atores</b>	<b>Função</b>	<b>Contribuições</b>	<b>Fatores Críticos</b>
<b>Empresas</b>	<b>Produtores rurais e comerciantes</b>	Trabalham em prol do desenvolvimento de seus negócios e do setor de floricultura	Produção e comercialização de flores	Baixo nível tecnológico; grande demanda de mão-de-obra; individualismo produtivo e comercial
<b>Entidades</b>	<b>Sebrae</b>	Fomentar o empreendedorismo, prestando suporte às micro e pequenas empresas	Projeto GEOR, missões empresariais, participação em feiras e eventos, treinamentos, cursos, oficinas, palestras e consultorias voltadas para a gestão dos negócios	Atuação generalista, sem foco no segmento da floricultura, culminando com falta de procura de ambas as partes, instituição e empresários do ramo
	<b>Emater</b>	Promover o desenvolvimento sustentável, por meio de assistência técnica e extensão rural	Atendimento e assessoramento aos produtores rurais em suas atividades	Atuação limitada, diante da disponibilização de apenas um profissional técnico para atendimento da região, além de genérica, sem especialização em floricultura
	<b>ACIB</b>	Fomento econômico ao município por meio da promoção das indústrias e do comércio da cidade	Realização de eventos (FEICOB), palestras, reuniões e cursos de capacitação	Atuação generalista, com representação de diversos setores da economia (comercial, industrial, agronegócio e serviços)
	<b>Sindicato Rural de Barbacena</b>	Representar os interesses dos trabalhadores rurais, em seus diversos segmentos, além da prestação de serviços de apoio e suporte aos mesmos	Prestação de serviços diversos aos trabalhadores rurais, como serviços contábeis, confecção de contratos e cartão de produtor rural, emissão de declarações, e notas fiscais eletrônicas de produtor rural, cursos Senar, convênios, etc.	Atuação generalista, com baixa adesão dos floricultores, que concentram-se basicamente nos serviços contábeis oferecidos

Quadro 3 – Governança Estrutural (Conclusão)

Poder Público	<b>Prefeitura Municipal de Barbacena</b>	Atua em prol do atendimento às demandas diversas da população e interesse públicos	Coordenação e atuação direta: Festa das Rosas e centro de distribuição e comercialização de flores	Ações escassas e pontuais em prol do desenvolvimento do setor de floricultura
---------------	--	--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora

## 4.2 Análise da Governança Processual

No que tange à Governança Processual, foram analisadas as relações entre os atores do APL, sob os vieses da cooperação e coordenação, para verificação e identificação da realização de ações conjuntas.

### 4.2.1 Cooperação

Quanto à cooperação entre o grupo de empresas, foram identificadas ajudas mútuas basicamente pela troca informal, porém frequente, de informações e experiências tendo em vista a necessidade de melhoria da qualidade dos produtos e dos processos. Foram citadas trocas de tecnologias e de técnicas mercadológicas, como no caso do processo de compra conjunta de mercadorias em algumas ocasiões. Não apenas, fora relatado também a contratação de profissionais do exterior (casos de colombianos e equatorianos) para realização do processo "enxertia"<sup>3</sup> para um grupo, com divisão dos custos para o compartilhamento dessa tecnologia. A esse respeito, o entrevistado 2 explicou:

---

<sup>3</sup> Enxertia é uma técnica que consiste na união dos tecidos de duas plantas, geralmente de diferentes espécies, passando a formar uma planta com duas partes: o enxerto e o porta-enxerto (SEBRAE, 2007).



*[...] Tecnologia, informação de mercado, a gente está sempre trocando ideia. Doenças que vem, aí fala pro outro que tá pulverizando isso, pulverizando aquilo; enxertia, a gente também sempre vem buscar a enxertia fora, a base vem lá do Equador pra enxertar pra gente, um busca, o outro busca [...] sempre tá trazendo informação pra que a gente possa melhorar no mercado. (Entrevistado 2).*

Contudo, foi destacado pela maioria dos entrevistados que a cooperação no grupo é considerada difícil, em virtude do clima de competição e desconfiança, e falta de uma consciência de coletividade, constatada pela declaração da entrevistada 3:

*Falta união, falta bastante união e o homem do campo, o produtor é muito ignorante também. Tem uns que são ignorantes demais, acha que se juntar com outro, o que vai acontecer? O outro vai saber da planta, [...] vai saber quanto ganha, [...] vai ficar melhor que ele. Então, falta cultura. (Entrevistada 3).*

Já com relação à cooperação entre as entidades, não foi identificada a realização de ações conjuntas recentes entre as mesmas, de forma que cada uma atua isoladamente conforme seus objetivos e demandas. Contudo, foi manifestada por algumas entidades a existência de um canal de diálogo aberto e a disposição para empreender projetos e parcerias futuras. Percebe-se, portanto, a ausência do estabelecimento de objetivos comuns, além de um elemento aglutinador dessas entidades, de forma a mobilizar suas capacidades em torno de ações conjuntas e do desenvolvimento da floricultura de Barbacena.

Quanto as parcerias com o poder público, vislumbrada por meio da disponibilização de políticas públicas de incentivo, realização de convênios e parcerias, além de fornecimento de recursos (materiais, financeiros e humanos) para viabilização de ações, existe um cenário de cooperação incipiente. Apesar de relevantes e com grande alcance de beneficiários, as iniciativas são escassas e pontuais, necessitando de estímulo e acompanhamento contínuo para que os efeitos desejados aconteçam.

No que tange a políticas públicas, tem-se as políticas nacional e estadual de apoio aos APL's, entretanto, não foi mencionada pelos representantes municipais nenhuma ação conjunta realizada sob suas bases, e talvez por isso haja baixa conectividade entre as entidades, justamente porque o poder público local não exerce este papel de aglutinador.

A respeito dos convênios e parcerias, verifica-se uma articulação entre os governos estadual e municipal para a disponibilização de uma unidade da Emater no município, que possibilita prestar assistência técnica aos produtores rurais locais. Ainda no que diz respeito às ações do poder público local, foi relatada a doação de um terreno por parte da Prefeitura Municipal de Barbacena, bem como sua articulação com o governo do estado para obtenção de investimentos financeiros, somando aproximadamente um milhão de reais, para viabilização da instalação do centro de distribuição e comercialização de flores de Barbacena, inaugurado em 2014; que atualmente encontra-se em desuso.

Por fim, a cooperação entre grupos distintos de atores é identificada essencialmente por meio das parcerias em projetos específicos e realização de eventos, que geralmente objetivam a divulgação e promoção do setor na região, numa conotação mais comercial, cuja finalidade se configura como mercadológica. Nesse sentido, destaca-se a realização da Festa das Rosas e Flores de Barbacena, evento realizado anualmente no mês de outubro pela Prefeitura Municipal em parceria com produtores de flores, empresas e entidades locais, no intuito de fomentar a economia, valorizando a tradição e vocação da cidade no cultivo das rosas e flores.

No caso da construção e administração do centro de distribuição e comercialização de flores de Barbacena, para além da parceria entre os governos estadual e municipal já mencionada, houve também o envolvimento da Associação Comercial, Industrial, de Agronegócios e Serviços de Barbacena (ACIB) e da extinta Associação Barbacenense dos Produtores de Rosas e Flores (Abarflores).

A respeito do projeto encabeçado pelo Sebrae, em 2005, com foco na revitalização e desenvolvimento da floricultura da região, verificou-se a participação da Prefeitura Municipal de

Barbacena e sua Secretaria de Agricultura, Associação Barbacenense dos Produtores de Rosas e Flores (Abarflores), Associação Comercial, Industrial, de Agronegócios e Serviços de Barbacena (ACIB), Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão da Escola Agrotécnica de Barbacena (FAPE), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Sindicato Rural de Barbacena (ANDRADE; MOREIRA, 2007).

Mais recentemente, foi inaugurada em junho de 2018, a Sala Mineira do Empreendedor em Barbacena, com o intuito de melhorar e simplificar processos para abertura e regularização de negócios, prestando suporte e orientação a empreendimentos de todos os portes. Essa iniciativa é resultado de um acordo de cooperação técnica entre a Prefeitura, o Sebrae e a JUCEMG – Junta Comercial do Estado de Minas Gerais. Nesta iniciativa a Prefeitura Municipal de Barbacena contribuiu com a oferta de estrutura física e de pessoal, o estado com o acesso ao sistema da JUCEMG, enquanto o Sebrae colaborou com a oferta de capacitações/treinamentos.

Embora esta ação possa ser vista como um mecanismo de apoio ao segmento, ainda não houve procura por parte dos floricultores, conforme relata a entrevistada 13. Contudo, a entrevistada afirma existir planos para um canal de contato mais direto com o grupo de floricultores, levantando em consideração suas demandas e a sua necessidade de auxílios específicos. Percebe-se, portanto, que o estabelecimento de parcerias constitui-se numa estratégia que pode resultar em amplos benefícios para o APL, porém, seu caráter pontual prejudica a efetividade das ações.

De uma maneira geral, percebe-se que o desenvolvimento de ações conjuntas na aglomeração são escassas, pontuais e pouco diversificadas, resultando numa cooperação ainda embrionária, marcada pelo individualismo e isolamento entre os atores. Isso compromete os resultados do APL, uma vez que a cooperação é tida como elemento essencial para viabilizar iniciativas de interesse comum e auferir benefícios coletivos em prol do desenvolvimento local.

#### 4.2.2 Coordenação

No que tange à coordenação, procurou-se apurar se ações conjuntas ocorriam de forma (a) centralizada, ou seja, conduzidas por um agente específico, ou (b) compartilhada, quando são executadas por mais de um agente. No caso específico do APL de Flores de Barbacena se verificou um predomínio de ações de natureza centralizada, ainda que haja o envolvimento e a contribuição dos mais diferentes atores. A constatação é de que um agente em específico sempre se responsabiliza pela execução dos trabalhos. Diante das ações já descritas, expõe-se que, embora o papel do poder público local seja tímido enquanto articulador e incentivador, marcado por ações esporádicas e por vezes descontinuadas, quando ele se envolve assume a coordenação, como no caso da organização da Festa das Rosas e Flores e a instalação e gestão do centro de distribuição e comercialização de flores de Barbacena. Houve também a centralização de entidades, como no caso do Sebrae, com o projeto GEOR.

Já as ações de natureza compartilhada se resumem àquelas entre os produtores e comerciantes, através do compartilhamento de recursos informacionais, materiais e humanos, ocorrido de maneira natural e em igualdade entre eles. Mesmo partindo da ideia que não há uma prática melhor que a outra, seja ela centralizada ou compartilhada, considera-se que a divisão de responsabilidades pode facilitar o processo e proporcionar mais engajamento na condução dos trabalhos. Nesse sentido, aponta-se para a necessidade de, além do incremento de ações conjuntas, tendo em vista a escassez de iniciativas observadas, que a essas sejam coordenadas mais de forma compartilhada, baseadas na cooperação e responsabilização partilhada entre seus executores, mas que precisam ser estimuladas por um agente central.

Isto posto, a análise da Governança Processual pode ser sintetizada conforme o Quadro 4, a seguir. Os resultados apontam, portanto, para a existência de ações conjuntas escassas, pontuais, pouco diversificadas além de predominantemente centralizadas, indicando ainda uma cooperação incipiente, situações essas que podem comprometer os ganhos advindos de ações conjuntas e do desenvolvimento do APL como um todo.

Quadro 4 – Governança Processual

<b>COOPERAÇÃO</b>	
<b>Forma/Grupo</b>	<b>Tipo de ação conjunta</b>
<b>a) Entre empresas</b>	Troca informal e frequente de informações e experiências para melhoria da qualidade de produtos e processos. Ex.: trocas de tecnologias e de técnicas mercadológicas.
<b>b) Entre entidades</b>	Não identificada.
<b>c) Entre o poder público</b>	Políticas públicas de incentivo, fornecimento de recursos, realização de convênios e parcerias. Ex.: parceria dos governos estadual e municipal para: disponibilização da unidade da Emater no município; viabilização do centro de distribuição e comercialização de flores de Barbacena.
<b>d) Entre grupos distintos</b>	Projetos específicos e realização de eventos. Ex.: realização da Festa das Rosas e Flores de Barbacena (parceria do poder público municipal com produtores de flores, empresas e entidades locais); projeto GEOR (parceria do Sebrae com PMB, Abarflores, ACIB, FAPE, EPAMIG, IMA, Senar e Sindicato Rural de Barbacena.
<b>COORDENAÇÃO</b>	
<b>a) Centralizada</b>	Predomínio de ações dessa natureza, ainda que haja o envolvimento de diferentes atores. Ex.: Festa das Rosas e Flores, sob a coordenação da Prefeitura Municipal de Barbacena; Projeto GEOR, encabeçado pelo Sebrae.
<b>b) Compartilhada</b>	Compartilhamento de recursos informacionais, materiais e humanos ocorrido de forma natural entre os produtores e comerciantes de flores.

Fonte: Elaborado pela autora

### 4.3 Percepção dos atores quanto ao papel do poder público local

A respeito da percepção dos atores quanto ao papel do poder público local, é unânime o pensamento de que o apoio e incentivo governamental são relevantes para o desenvolvimento das atividades do setor de floricultura na região, porém, os relatos indicam de forma expressiva a inércia ou atuação incipiente do poder público municipal em prol do desenvolvimento do APL de flores de Barbacena, acrescentando, inclusive, a ausência de sua colaboração. A esse respeito, o trecho do depoimento do entrevistado 1 ilustra a situação:

*A prefeitura nem sabe se nós existimos e aonde nós estamos. Na verdade lembra da gente quando vai fazer um evento tipo Festa das Rosas, aí querem as rosas, entendeu? Mas não quer saber se a gente precisa de uma estrada em condições boas para deslocar nossa produção durante o ano todo, não quer saber se tem uma ponte que vai ruir e nos impedir de circular, de tirar nossa mercadoria, não quer saber se vai fazer isso ou não, porque era o mínimo poderia fazer. Enfim, falta atenção! Às vezes chega uma indústria para o município que oferece 10 empregos, 15 empregos [...] aí o discurso é: 'nossa, vai dá emprego para o município!' A gente tá oferecendo 30, 40 e nem sequer é lembrado. Então falta isso do poder público. E a gente contribui com as notas fiscais, com a retirada de ICMS, de circulação mercadorias, o município ganha com VAF, que é o valor adicional fiscal, através dessas notas fiscais que a gente emite, a gente emite isso permanentemente. E no entanto a gente não tem essa contrapartida, esse olhar do município. O município simplesmente não sabe que a gente existe, só lembra se vai fazer uma festa. (Entrevistado 1).*

Foram relatadas, então, diversas carências e possibilidades de intervenção, elencadas conforme segue: criação de canais de comunicação institucionalizados com os produtores; melhoria da infraestrutura para escoação dos produtos; canais de comercialização; linhas de crédito específicas; incentivos fiscais; subsídios financeiros; qualificação da mão-de-obra; identificação da cidade com a tradição na produção de rosas e flores, uma vez que não há sinalização ou referências para esta atividade (placas e praças caracterizadas), sobretudo para comunicação do título de Cidade das Rosas; divulgar e explorar o potencial turístico do setor; etc.

No campo tecnológico, foram apontadas, ainda, a necessidade de suporte especializado e acesso à novas tecnologias para dinamização dos processos e melhoria da qualidade dos produtos, além do investimento em pesquisa para desenvolvimento de novas variedades de flores, uma vez que o pagamento de *royalties* para produção e comercialização de determinadas espécies, exigidas pelo mercado, aumenta significativamente os custos de produção local.

Diante dessas possibilidades de intervenção, espera-se que o poder público local ocupe uma posição de agente provedor de condições para que o desenvolvimento do setor de floricultura de Barbacena ocorra, seja pela disponibilização de recursos públicos materiais, financeiros, humanos, estruturais, tecnológicos e outros.

Sobre as possibilidades de atuação do poder público municipal, foi destacado pelos entrevistados que deveria existir um maior esforço de articulação e facilitação do governo, de forma a promover a integração entre os demais atores locais, além de outros externos ao arranjo, para viabilizar ações conjuntas e conduzir os esforços com vistas ao atendimento das demandas do setor. Nesse sentido, faz-se uso de trechos de depoimentos que corroboram com este tipo de análise ou entendimento:

*E eu acho que o poder público tem como obrigação ser o provocador, não ser o mantenedor, mas o provocador para descobrir e para incentivar as entidades a buscarem o crescimento da região. (Entrevistado 5).*

*Compreendemos o poder público assim como uma parte indutora do processo de desenvolvimento [...]. O poder público, nesse momento, eu acho que ele pode ser um condutor desse processo no seguinte ponto: reunir as lideranças, reunir os segmentos interessados, agregar esses segmentos e traçar, juntamente com esses segmentos, uma troca de ideias, um plano estratégico[...].(Entrevistado 8).*

*Eu acho que o poder público, ele pode amparar, orientando e capacitando eles a ter uma produção mais eficiente, às vezes só intermediando o contato dos produtores com os setores específicos do governo que trabalham com o desenvolvimento de produtos, de técnicas, que torne a produção mais eficiente, diminuindo gastos, aumentando a produção... então a gente pode fazer a intermediação dos produtores com esses órgãos. (Entrevistada 13).*

Dessa forma, os atores compreendem que a atuação do poder público local no desenvolvimento do APL de flores de Barbacena poderia ser incentivada sob duas perspectivas: (1) como um participante ativo e executor das ações de desenvolvimento, subsidiando as condições (materiais, estruturais, financeiras, humanas, tecnológicas, etc) para que esse processo ocorra; e (2) como um articulador e facilitador, fomentando esse processo através da mobilização e interface com os diversos atores, no sentido de promoverem ações em comum direcionadas aos mesmos propósitos. Essa percepção dos atores quanto ao papel do poder público local, bem como as carências e possibilidades de intervenção no APL podem ser visualizadas no Quadro 5:

Quadro 5 – Percepção dos atores quanto ao papel do poder público local

<b>Percepção da atuação do poder público local</b>	<b>Carências e possibilidades de intervenção</b>
Inércia, atuação incipiente, ausência de colaboração em prol do desenvolvimento do APL.	Criação de canais de comunicação com os produtores; melhorias de infraestrutura; canais de comercialização; incentivos e subsídios financeiros; qualificação da mão-de-obra; identificação da cidade com a tradição na produção de rosas e flores; exploração do potencial turístico do setor; suporte tecnológico, entre outros.
<b>Entendimento do papel do poder público local</b>	
<b>a) Participante ativo e provedor de recursos públicos (materiais, financeiros, humanos, tecnológicos, entre outros).</b>	<b>b) Facilitador e articulador de ações, mobilizando e promovendo a interface com demais atores.</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se, contudo, que é necessário primeiramente despertar o interesse do poder público local no desenvolvimento da floricultura na região, tomando essa questão como prioritária. Depois, criar condições e despertar o interesse dos gestores públicos locais para que o governo municipal assuma o papel de protagonismo na atuação de desenvolvimento do APL, seja



por meio da implementação de políticas públicas e disponibilização de recursos para atendimento das demandas do setor, ou agindo como um articulador de ações, integrando e mobilizando os demais atores nesse projeto em comum, ou mesmo assumindo as duas posturas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Objetivou-se com este trabalho, a compreensão do papel do poder público municipal no desenvolvimento do APL de flores de Barbacena – MG, a partir das perspectivas estrutural e processual da governança. Através desse entendimento bidimensional da governança, foi possível entender o funcionamento do contexto institucional em que a aglomeração está inserida (governança estrutural), além de compreender a dinâmica das relações estabelecidas entre os atores que o compõem (governança processual).

Assim, admitindo-se a cooperação como um importante elemento na configuração das relações em um APL, viabilizando ações conjuntas para auferir benefícios coletivos, a aglomeração de Barbacena tem-se como resultado um nível de cooperação incipiente, o que compromete o desenvolvimento local por meio do fortalecimento da atividade econômica da produção e comercialização de flores, um dos principais ativos agrícolas do município.

Constatou-se também que os atores locais atuam de forma isolada e não comprometida com um projeto comum de desenvolvimento do setor, mas isso, de uma certa maneira, está relacionado à visão dicotômica que os próprios atores sociais possuem sobre o papel de liderança e articulação sobre estas atividades.

Por fim pode-se dizer que a atuação do poder público no desenvolvimento do APL de flores de Barbacena deveria, na percepção dos entrevistados, serem organizadas em duas frentes: (a) como participante ativo na implementação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do setor e (b) na função de articulador e facilitador de ações, regulando interesses e integrando os diferentes agentes na consecução de ações conjuntas em benefício do APL.

Mostra-se imperioso, assim, a integração e cooperação entre os esses diferentes agentes, de forma a transmutarem interesses divergentes em objetivos comuns, e empreenderem ações conjuntas, auferindo benefícios para toda a coletividade. Nesse sentido, tem-se que deveria ser papel do poder público local assumir essa posição, como agente integrador, mobilizando e

direcionando os esforços em prol do atendimento às demandas do setor e, conseqüentemente, promovendo maior desenvolvimento para a localidade.

Como limitações desta pesquisa tem-se, metodologicamente, a visão dos atores de apenas um dos municípios que compõem o APL, e mesmo que ele seja o principal, não representa a realidade dos demais, o que certamente pode ter prejudicado uma compreensão mais abrangente sobre a atuação do poder público no desenvolvimento local. Portanto, sugere-se como estudos futuros a inclusão dos outros municípios da região floricultora, para fins comparativos, sobretudo com a identificação do papel do poder público em cada localidade, sobretudo no que diz respeito à investigação dos fatores que favorecem ou prejudicam essa atuação.

Não obstante, faz-se interessante ampliar as perspectivas de análise, seja pelo acréscimo de outros elementos de governança, como liderança, competição e confiança, de modo a progredir e aprofundar na atual proposta, como também pela análise de APL's de outros segmentos, sobretudo dos casos de sucesso, que podem ajudar na identificação precisa das contribuições que o setor público pode promover, dando subsídios para criação de cartilhas de orientação e demais ações.

## REFERÊNCIAS

AMATO NETO, J. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas.** São Paulo: Atlas, 2000.

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.5, p.1033-1054, 2003.

ANDRADA, M.A.B. (org). Os imigrantes italianos e suas rosas: 130 anos de história. **Revista comemorativa dos 130 anos da Imigração Italiana e 50 anos Baile das Rosas**, Barbacena, Edição Especial, 2018.

ANDRADE, F. A.Q; MOREIRA, T. A. P. MG- O Reflorecer da Cidade das Rosas. *In: Histórias de Sucesso.* Agronegócios. Floricultura. Brasília: Sebrae, p.49-66, 2007.

ANTERO, C. A. D. S.; RODRIGUES, C. T.; EMMENDOERFER, M. L.; DALLABRIDA, V.R.. Política Pública de apoio ao desenvolvimento de APLs uma análise do impacto em Minas Gerais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, set. 2019. ISSN 1679-3951.

ANTERO, C. A. D. S.; TAVARES, B.; LORETO, M.; CASTRO, S. A cooperação como elemento aglutinador dos arranjos produtivos locais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 335-382, 2017.

ANTERO, C. A. D. S.; TAVARES, B.; RAMOS SILVEIRA, S. F. E; SILVA, C. C. D. Atores Econômicos e Poder Público: Uma Avaliação Ex Ante das Ações do Poder Público para o Setor de Tecnologia da Informação. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v.4, n.2, p.241-259, 2015. ISSN:2317-2428

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. A dimensão estratégica das Redes Horizontais de PME's: teorizações e evidências. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, p. 203-227, 2004.

BALESTRIN, A.; VERCHOORE, J. **Redes de cooperação industrial: estratégias de gestão na nova economia.** Porto Alegre: Bookman, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, J. A.; SOARES, A.A.C. Os impactos das políticas públicas no desenvolvimento de arranjos produtivos locais: o caso do APL de ovinocapricultura em Quixadá, Ceará. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 43, n. 6, p.1435-1457, nov./dez., 2009.

BAVA, S.C. Tecnologia social e desenvolvimento local. *In: Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, p.103-116, 2004.

BERNIER, L; BOUCHARD, M; LÉVESQUE, B. Attending to the general interest: new mechanisms for mediating between the individual collective and interest in Québec. **Annals of Public and Cooperative Economics**, New York, v.74, n.3, p.321-348, 2003.

BOTELHO, M. R. A. Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Estado de Minas Gerais. Uberlândia, MG, 2009 (Relatório).

CARDOSO, U.C.; CARNEIRO, V.L.N.; RODRIGUES, E.R.Q. **APL: arranjo produtivo local**. Brasília: Sebrae, 2014.

COSTA, E. J. M. **Arranjos produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

FISCHER, T. (Org). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV,1996.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONDIN, P. R. **Políticas públicas para arranjos produtivos locais: os casos dos APLs de móveis de Uberlândia e de biotecnologia de Uberaba**. 2011. 154 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE FLORICULTURA (IBRAFLOR). **Números do setor**. Disponível em: [http://www.ibraflor.com/ns\\_mer\\_interno.php](http://www.ibraflor.com/ns_mer_interno.php). Acesso em 13 jan. 2018.

JACOMETTI, M. *et al.*. Análise de efetividade das políticas públicas de Arranjo Produtivo Local para o desenvolvimento local a partir da teoria institucional. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n.3, p. 425-454, 2016.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: UFRJ/SEBRAE, 2003.

LAVILLE, C; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Trad.: Lana Mara Siman. Porto Alegre: Artmed, 1999.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **APL**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/arranjos-produtivos-locais>. Acesso em 20 fev. 2018.

MULS, M. L. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. **Economia**, Brasília, v.9, n.1, p.1-21, 2008.

NEVES, M.F; PINTO, M.J.A. (org). **Mapeamento e Quantificação da Cadeia de Flores e Plantas Ornamentais do Brasil**. São Paulo: OCESP, 2015.

PASCHOALOTTO, M. A. C.; EUSTACHIO, J. H. P. P.; PASSADOR, J. L. A importância das políticas públicas de incentivo aos arranjos produtivos locais: um estudo exploratório do programa de fomento aos arranjos produtivos locais do Estado de São Paulo. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4. **Anais...** João Pessoa: EBAP, p.424-439, 2017.

PIERANTI; O.P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. 2007. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, p.1-16, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARBACENA (PMB). Prefeitura e Abarflores firmam parceria para centro de comercialização. Disponível em: <http://barbacena.mg.gov.br/2/noticias/?id=3888>. Acesso em 30 jan. 2018.

PROCOPIUK, M., FREY, K. Governança e redes em políticas de caráter público. *In*: EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança. **Anais...** Salvador, 2008.

SANTOS, S.A.; PEREIRA, H.J.; ABRAHÃO FRANÇA, S.E. **Cooperação entre as micro e pequenas empresas**. São Paulo: SEBRAE/SP, 1994.

SANTOS, M.H.C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **DADOS** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p.335-376, 1997.

SCHMITZ, H. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. *In*: **Ensaio FEE**. Traduzido por: Rogério Passos Severo. Porto Alegre, v. 18, 1997.

SEBRAE. **Histórias de Sucesso**. Agronegócios. Floricultura. Brasília: Sebrae, 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS (SEDE). **NGAPL-MG**: Núcleo Gestor de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais de Minas Gerais. SEDE, 2009.

SILVA, I.C. **Governança nas Aglomerações Produtiva: um estudo no setor de vestuário de Divinópolis – Minas Gerais**. 2011. 154 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

SILVA, I.C. ; CASTRO, C.C.; ANTONIALLI, L.M. Governança nas aglomerações produtivas: proposição de um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento da coordenação. **G&DR** - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, v. 10, n.1, p.183-205, 2014.

SILVA, C.C.; TAVARES, B.; SILVA, J. N. Governança em APL: Ações coletivas, cooperação e coordenação em um APL de Software. **RIAE** - Revista Ibero-Americana de Estratégia, São Paulo, v.14, n. 2, p.106-120, 2015.

STORPER, M. ; HARRISON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos sistemas produtivos industriais e seus novos modos de Governança nos anos 90. *In*: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (org.). **As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta, 1994. p. 171-187.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, 2007.

TAVARES, B. **Estrutura das Aglomerações Produtivas e Capacitações das Micro e Pequenas Empresas**: um estudo comparativo do setor de vestuário em Minas Gerais. 2011. 256 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

TENÓRIO, F.G. (org). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio Grande do Sul: Ed. Unijuí, 2007.

ULTRAMARI, C.; DUARTE, F. **Desenvolvimento local e regional**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2012.

VILLELA, L. E. Redes, desenvolvimento e gestão social em Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Rio de Janeiro. *In*: TENÓRIO, F.G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências e desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

VILLELA, L. E. Redes empresariais como germe da gestão social e do desenvolvimento local - o caso de Nova Friburgo-RJ. *In*: CANÇADO, A. C.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; RIGO, A. S. (orgs.). **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008.

VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.5, p.1067-1089, 2009.

ZAMBRANA, A.A.; TEIXEIRA, R. M. Governança e Cooperação em arranjos produtivos locais: um estudo de múltiplos casos em Sergipe. **Revista Gestão USP**, São Paulo, SP, v.20, n.1, p.21-42, 2013.



## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro de entrevista aplicada ao grupo de Empresas

1. Pode fornecer características gerais sobre seu negócio (tempo de existência, produtos comercializados, mercado consumidor, nível tecnológico, etc.) ?
2. Você se relaciona com outros produtores/comerciantes (concorrentes)? Se sim, com que objetivo? Como é essa relação? (Se ajudam? Trocam informações/conhecimentos?)
3. Você participa de alguma associação ou sindicato? Se sim, com qual objetivo? Está satisfeito com sua atuação? Freqüenta reuniões e assembléias?
4. Você recebe ou já recebeu algum apoio/auxílio/orientação de alguma instituição, como o SEBRAE e a EMATER, para desenvolvimento de sua atividade? Se sim, quando e como foi?
5. Como é a relação com seus parceiros comerciais (fornecedores, distribuidores, prestadores de serviço)? (Existe cooperação, confiança?)
6. Você considera que o poder público municipal (prefeitura) oferece apoio/incentivos/ investimentos para o desenvolvimento de sua atividade? Se sim, de que forma isso acontece? Se não, como você acha que poderiam contribuir?

### **APÊNDICE B – Roteiro de entrevista aplicada ao grupo de Entidades**

1. Qual é o trabalho realizado pela instituição?
2. Existe adesão ou um projeto específico para o segmento da floricultura?
3. De que forma a organização (associação, sindicato, instituição de apoio) oferece apoio para que os produtores/comerciantes de flores do município desenvolvam suas atividades? (Orientação, projetos, cursos?)
4. Como é o relacionamento com outras entidades? Realizam alguma ação conjunta?
5. Há alguma parceria com a administração pública municipal no sentido do desenvolvimento do APL de flores de Barbacena?
6. Você considera que o poder público municipal (prefeitura) oferece apoio/incentivos/investimentos para o desenvolvimento do APL de flores de Barbacena? Se sim, de que forma isso acontece? Se não, como você acha que poderiam contribuir?

### **APÊNDICE C – Roteiro de entrevista aplicada ao grupo do Poder Público**

1. Qual é a representatividade da floricultura para o município de Barbacena?
2. Há investimentos/incentivos/apoio por parte da administração pública no desenvolvimento da floricultura no município? Se sim, de que forma isso acontece? Se não, por que isso acontece?
3. A prefeitura promove parcerias com, associações representativas, sindicatos ou instituições de apoio? Se sim, como e com qual objetivo?
4. O poder público municipal recebe apoio de outras esferas do governo, estadual e federal, para desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do APL? Se sim, como isso acontece?
5. Como você entende papel do poder público municipal no desenvolvimento do APL de flores de Barbacena?
6. Quais as principais dificuldades encontradas para intervenção nesse sentido?