



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

LARISSA VASCONCELOS DE ALMEIDA

O PROCESSO DE DIÁLOGO PARA CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PARA O ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE MODA ÍNTIMA DE NOVA
FRIBURGO

RIO DE JANEIRO
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

LARISSA VASCONCELOS DE ALMEIDA
DRE: 115 196 786

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Bacharela em Ciências Econômicas.

Orientador: Drº Marcelo Gerson Pessoa de Matos
Coorientador: Msº Israel Sanches Marcellino

O PROCESSO DE DIÁLOGO PARA CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PARA O ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE MODA ÍNTIMA DE NOVA
FRIBURGO

RIO DE JANEIRO
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

A447p Almeida, Larissa Vasconcelos de.

O processo de diálogo para construção e implementação de políticas para o Arranjo Produtivo Local de moda íntima de Nova Friburgo / Larissa Vasconcelos de Almeida. – 2022.

70 f.; 31 cm.

Orientador: Marcelo Gerson Pessoa de Matos.

Coorientador: Israel Sanches Marcellino.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2022.

Bibliografia: f. 63 – 65.

LARISSA VASCONCELOS DE ALMEIDA

O PROCESSO DE DIÁLOGO PARA CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PARA O ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE MODA ÍNTIMA DE NOVA
FRIBURGO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito para a
obtenção do título de Bacharela em Ciências
Econômicas.

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2022.

MARCELO GERSON PESSOA DE MATOS - Presidente

Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

MARINA HONÓRIO DE SOUZA SZAPIRO

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

ELAINE CAVALCANTE PEIXOTO BORIN

Professora Dra. da Faculdade de Engenharia da UERJ

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois tenho certeza de que sem ele eu não teria tido forças para superar todas as dificuldades enfrentadas durante toda a minha vida, especialmente durante a graduação.

À minha mãe Célia e à minha mãe Carmem Déa, por terem me dado todo o apoio para que eu concluísse a faculdade e por estarem comigo e me motivarem nos momentos de ansiedade, quando estava prestes a abandonar os estudos.

Às minhas irmãs Karoline e Tania Maria e aos meus sobrinhos João Victor Flegler, Pedro Schueng e Mateus Vasconcelos, agradeço pelo imenso apoio durante este período e por compreenderem a minha ausência nas reuniões de família: foi por um bem maior.

À Dona Vera e a Ângela, agradeço por todo o apoio e incentivo durante os anos da graduação. À Dona Vera, em especial, agradeço por ter me acolhido em sua residência, evitando que enfrentasse todos os dias as longas viagens de ida e volta para a faculdade.

A todos os meus amigos que me apoiaram de diversas formas e em diversos momentos durante toda jornada, em especial Lucas Buí (meu eterno barquete), Gustavo Nakamura, Thayna Diniz (Querida DiniZ), Giovanna Cunha, Thomas Tucci e diversos outros, que me alegraram, divertiram, confortaram, dividiram dores, horas de estudos e muitos momentos memoráveis.

Ao grupo de pesquisa Redesist, por ter me acolhido durante a graduação e pela imensa troca de conhecimento; em especial, agradeço a Gabriela Podcameni (Gabi), por ter me apresentado à equipe, a Eliane Alves, a meu coorientador, Israel Sanches, a Pedro Rocha e ao Prof. Marcelo Matos, pelas tardes de risadas na sala 107.

Ao meu orientador, Prof. Marcelo Matos, também agradeço pela oportunidade de ter sido bolsista de iniciação científica, agradeço por toda a ajuda, paciência, disposição e confiança, e ao meu coorientador, Prof. Israel Sanches, por ter me apresentado o tema desta monografia. Muito obrigada!

RESUMO

No fim da década de 90 e início dos anos 2000, o Arranjo Produtivo Local (APL) de Moda Íntima de Nova Friburgo foi alvo de diversos estudos socioeconômicos que identificaram a vocação da região para a produção de moda íntima. Diante disso, órgãos de política mobilizaram-se para atuar na região. O APL de Moda Íntima está localizado no interior do Estado do Rio de Janeiro, na Região Serrana. Além de Nova Friburgo, fazem parte do arranjo os municípios de Bom Jardim, Duas Barras, Cordeiro, Cantagalo e Macuco. O arranjo é caracterizado pela predominância de empresas de pequeno porte, algumas de base familiar. O arranjo guarda a particularidade de estar envolto em uma importante cadeia produtiva, pois, em seu território, temos o APL de metal-mecânica estabelecido antes do reconhecimento formal pelos órgãos de política e pelos atores locais. Logo, o APL de Moda Íntima destaca-se pelo potencial de virtuosa capacidade de geração de emprego e renda e pela dinamização com os territórios do entorno. Isso chama a atenção de órgãos governamentais, que iniciam diversas políticas no local com o objetivo de alavancar e explorar os potenciais do arranjo. Dessa forma, busca-se compreender como se deu o processo de diálogo para a construção da política para o APL de Nova Friburgo no período de 2000 a 2010, identificando-se quais foram os diferentes atores que participaram do processo de diálogo para a construção da política. Adicionalmente, procura-se entender qual foi o papel de diferentes atores que compõem o sistema produtivo e inovativo local, em termos da sua capacidade de agência. Por fim, também é objetivo da análise entender como a influência de diferentes atores contribui para a forma como a política foi construída e implementada no APL de Moda Íntima. O arranjo foi alvo de diversas ações de entidades e instituições governamentais; contudo, atribuir o título de sucesso a essas políticas merece ressalvas. Apesar do êxito de determinadas ações de mobilização, não se criaram mecanismos que fossem capazes de tornar tais políticas autossuficientes.

Palavras-chave: processo de diálogo, APL, Nova Friburgo, políticas públicas

ABSTRACT

In the late 1990s and early 2000s, the Local Innovation and Production Systems (LIPS) of Underwear of Nova Friburgo was targeted by several "socioeconomic" studies that identified the region's vocation for the production of underwear fashion. In view of this, policy agencies mobilized themselves to act in the region. Nova Friburgo's Underwear APL is located in the interior of Rio de Janeiro, in the Serrana Region. Besides Nova Friburgo, the cities of Bom Jardim, Duas Barras, Cordeiro, Cantagalo, and Macuco are part of the arrangement. The arrangement is characterized by the predominance of small-sized companies, some of them still family-based. It has the particularity of being involved in an important production chain. In the territory of the Local Innovation and Production Systems (LIPS) of Underwear, we have also the Metal Mechanics APL, which was established before the formal recognition by policy agencies and local actors. Therefore, the Underwear APL stands out for its virtuous potential capacity to generate employment and income and to dynamize the surrounding territories. This drew the attention of government agencies, which initiated several policies on the spot in order to leverage and exploit the potential of the Local Innovation and Production Systems (LIPS). Thus, we seek to understand how the process of dialogue took place for the construction of the policy for the APL of Nova Friburgo in the period from 2000 to 2010. Also, we seek to identify which were the different actors who participated in the dialogue process for the construction of the policy and to understand what was the role of different actors that make up the local productive and innovative system, in terms of their agency capacity. And finally, the analysis also aims to understand how the influence of different actors contributed to the way the policy was built and implemented in the APL of Intimate Fashion. The arrangement was the target of several actions by governmental entities and institutions; however, attributing the title of success to these policies deserves reservations. Despite the success of certain mobilization actions, no mechanisms were created that were capable of making such policies self-sufficient.

Keywords: dialogue process, APL, Nova Friburgo, public policies

FIGURAS

Figura 1 - APL e o subsistema de produção e inovação.....	15
Figura 2 - Mapa do Rio de Janeiro, com destaque para os municípios do Arranjo Produtivo Local (APL) de Moda Íntima de Nova Friburgo.....	31
Figura 3 - Estrutura do Conselho da Moda	59

TABELAS

Tabela 1 - Síntese da categorização dos atores proposta por Secchi (2012).....	23
Tabela 2 – Amostra de entrevistados.....	28
Tabela 3 – População residente nos municípios do Arranjo Produtivo Local de Moda Íntima de Nova Friburgo.....	33
Tabela 4 - Distribuição do emprego no APL de Moda Íntima	39
Tabela 5 - Número de empresas ligadas às atividades do APL.....	42
Tabela 6 - Canais de comercialização e suas características mais comuns	47
Tabela 7 - Instituições atuantes no APL de Moda Íntima	54

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do Produto Interno Bruto dos municípios do APL de Moda Íntima.....	34
Gráfico 2 - Valor adicionado bruto a preços correntes do Estado do Rio de Janeiro, APL de Moda Íntima e Brasil em 2002, 2010 e 2018	35
Gráfico 3 - Evolução do emprego no APL de Moda Íntima	41

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	10
1. ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, GOVERNANÇA E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.1. Referencial teórico de Arranjos Produtivos Locais	12
1.2. O papel da governança territorial.....	17
1.3. Arranjos Produtivos Locais e as políticas públicas	19
1.4. A construção dialógica de políticas públicas	20
1.5. Diálogo para a formulação de política de ciência, tecnologia e inovação	24
1.6. Metodologia.....	26
2. CARACTERIZAÇÃO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE MODA ÍNTIMA...	30
2.1. O território	30
2.2. Breve histórico	35
2.3. Estrutura produtiva e inovativa do Arranjo Produtivo Local de Moda Íntima.....	37
2.3.1. A produção de moda íntima.....	37
2.3.2. Emprego	39
2.3.3. Organização empresarial	41
2.4. Capacitação e pesquisa	43
2.5. Característica da demanda	45
3. O PROCESSO DE DIÁLOGO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE MODA ÍNTIMA	48
3.1. Contexto.....	48
3.2. Origem do ambiente de diálogo e suas características.....	51
3.3. A relação e a mobilização dos principais atores	54
CONCLUSÃO.....	61
BIBLIOGRAFIA	65
ANEXO	68

INTRODUÇÃO

O processo de globalização impulsionado pelos avanços das tecnologias de informação e comunicação contribuíram para estimular a concorrência entre as empresas e elevar a competição internacional (LASTRES *et al.* 1999). Esse fato gerou a necessidade da introdução de técnicas mais eficientes no processo produtivo, a fim de desenvolver estratégias voltadas para a ampliação da capacidade inovativa. Com a criação e a difusão do conceito de sistema de inovação (SI), permitiu-se compreender que a capacidade inovativa é determinada por meio da interação dos diferentes atores reunidos em um país ou região, sejam econômicos, políticos ou sociais. Além disso, concluiu-se que a resultante do processo de interação desses diferentes atores configura-se em aprendizagem, a qual é um importante componente do Sistema de Inovação. Com o processo de destruição criadora, gera-se espaço para o surgimento de novos processos e produtos determinados pelas necessidades dos atores. Para Campos *et al.* (2003), a aprendizagem é um processo essencial na construção de novas competências e vantagens competitivas, pois estimula a busca, a experimentação e até mesmo a repetição de novas fontes de informação.

Diante disso, a ênfase no desenvolvimento local e o estabelecimento de que os processos de produção e inovação são sistêmicos e localizados no território levaram à difusão do termo Arranjos Produtivos Locais (APLs). Dessa forma, no final dos anos 1990, o referencial de APLs teve rápida difusão no Brasil, sendo incorporado na grande maioria das agendas de políticas públicas. Por conseguinte, com a inclusão do termo nas diretrizes de política, ocorreu uma tentativa de identificação e localização de APLs de norte a sul do Brasil.

Na onda da difusão do referencial teórico, o APL de Moda Íntima de Nova Friburgo em 1997 é reconhecido formalmente pelos órgãos de política e passa a ser alvo de políticas de promoção do desenvolvimento local. O APL de Moda Íntima de Nova Friburgo destaca-se pelo seu potencial de geração de emprego e renda e pela dinamização com os territórios do entorno. Dessa forma, busca-se compreender como ocorreu o processo de diálogo durante a construção das políticas desenvolvidas no APL de Nova Friburgo no período de 2000 a 2010.

Este trabalho tem como objetivo identificar quais foram os diferentes atores que participaram do processo de diálogo e entender qual foi o papel desses atores que compõem o sistema produtivo e inovativo local, em termos da sua capacidade de agência, isto é, habilidade para criar e promover ações de forma autônoma. Por fim, procura-se entender

como a influência desigual de diferentes atores contribuiu para a forma como as políticas foram construídas e implementadas.

Além desta introdução, apresentam-se a origem e a relação do referencial teórico com o desenvolvimento de políticas públicas, a construção dialógica e a metodologia utilizada neste trabalho. Em seguida, é realizada uma caracterização do APL de Moda Íntima conforme o referencial teórico proposto e, por fim, a análise do processo de diálogo, buscando entender a participação dos diferentes atores durante a construção e o desenvolvimento das políticas de promoção no período de 2000 a 2010.

1. ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, GOVERNANÇA E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Referencial teórico de Arranjos Produtivos Locais

O referencial teórico de Arranjos Produtivos Locais tem suas bases constituídas na compreensão da abordagem de sistema de inovação (SI). A sua difusão ocorreu em meio ao processo de globalização e à emergência de um novo paradigma tecnológico que evidenciaram uma maior competitividade das empresas relacionadas à sua capacidade inovativa. Lastres *et al.* (1999) destacam que

Na década de 90, uma das principais características das intensas mudanças observada nos processos produtivos está relacionada com a crescente intensidade de investimentos em conhecimento. [...] Como consequência em vários setores os gastos anuais em Pesquisa e Desenvolvimento das empresas já são maiores que os seus investimentos em capital fixo. (p. 39)

O processo de globalização gerado pelos avanços das tecnologias da informação e comunicação contribuiu para estimular a concorrência nas empresas e elevar a competição internacional (*Ibidem*, p.40). Este fato gerou a necessidade da introdução de técnicas mais eficientes no processo produtivo, a fim de desenvolver estratégias voltadas para a ampliação da capacidade inovativa. Dessa forma os países passaram a incluir em seus programas de ciência e tecnologia a questão do fomento a inovação. Pois acreditavam que a inovação era essencial para o seu desenvolvimento econômico (THIELMANN; LA ROVERE, 2016).

Segundo Cassiolato; Lastres (2005), o sistema de inovação é

Um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade inovativa e aprendizado de um país, região, setor ou localidade – e também o afetam. Constituem-se de elementos e relações que interagem na produção, difusão e uso do conhecimento. (p.37)

Com a criação e a difusão do conceito de sistema de inovação (SI), permitiu-se compreender que a capacidade inovativa é determinada por meio da interação dos diferentes atores reunidos em um país ou região, sejam econômicos, políticos ou sociais. Portanto, as empresas e instituições de ensino e pesquisa não serão, somente, as determinantes para o desempenho da atividade inovativa. A inovação constitui-se, também, em um processo interativo e sistêmico, caracterizado pelos diferentes níveis de cooperação existentes.

Então, a resultante do processo de interação desses diferentes atores, isto é, a aprendizagem, é um importante componente do sistema de inovação. Para Campos *et al.* (2003), a aprendizagem configura um processo essencial na construção de novas competências e vantagens competitivas, pois estimula a busca, a experimentação e até a repetição de novas fontes de informação. Com isso, incentivam o surgimento de novas atividades inovativas, além de capacitar os agentes envolvidos.

Todavia, a aprendizagem também pode ser entendida como “[...] uma forma na qual, as firmas constroem e organizam conhecimentos e rotinas em torno de suas competências e dentro de sua cultura, e adaptam e desenvolvem eficiência organizacional melhorando o uso dessas competências”, como afirma Dogson (1996, p.55 *apud* CAMPOS *et al.* 2003). Contudo, cabe salientar que a aprendizagem não está restrita ao ambiente interno da firma, mas ela se combina com o ambiente organizacional e de aprendizagem de outras firmas, bem como com fornecedores, sistema de ciência e tecnologia e outros usuários.

Embora o processo de interação estimule a aprendizagem daqueles que fazem parte do sistema de inovação, ele favorece a cooperação e a competição entre os atores e, além disso, a constituição do SI destaca, também, a importância local e/ou territorial. Não só essas características são importantes para o sistema, mas as especificidades locais têm um importante papel no desenvolvimento da inovação. Pois, a partir das características geográficas e institucionais particulares, há uma criação única de possibilidades de interação e desenvolvimento das capacidades dos agentes daquele espaço. Isso diferencia o sistema de inovação dos demais conceitos de aglomerações industriais (*Ibidem*, p.55).

Diante disso, a ênfase no desenvolvimento local e o estabelecimento de que os processos de produção e inovação são sistêmicos e localizados no território levaram à difusão do termo Arranjos Produtivos Locais (APLs). Dessa forma, o APL pode ser entendido como um referencial teórico que busca investigar as interações de agentes econômicos, políticos e sociais de um conjunto específico de atividades econômicas que têm configuração e dinâmica fortemente condicionadas ao território (CASSIOLATO; LASTRES, 2003; MARCELLINO, 2017).

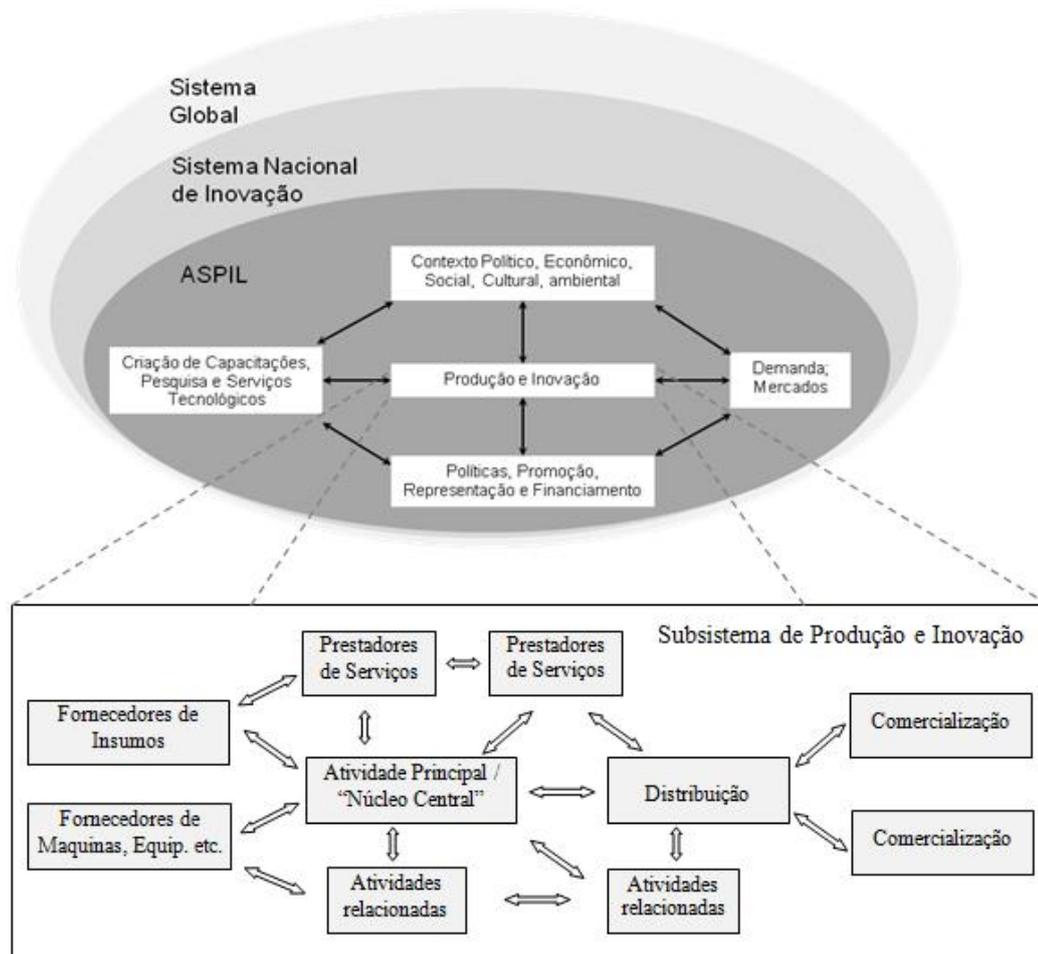
Segundo Matos *et al.* (2017), a noção de APL engloba tanto a cadeia produtiva quanto o complexo produtivo, logo constitui-se em uma visão que vai além da organização

individual. Ou seja, esse referencial teórico busca não só o entendimento e o estudo da cadeia produtiva, mas também entender o contexto no qual ocorre a produção e a inovação. Contudo, para identificar um APL, segundo Matos *et al.* (2017), é necessário considerar as atividades que norteiam a produção, o conjunto de apoio, o fornecimento de matérias primas e bens de capital, e prestadores de serviços, além das organizações de representação e apoio, ensino, treinamento, pesquisa e promoção, as instituições públicas e, por fim, os atores locais ou externos, responsáveis pela coordenação das atividades.

Diante disso, Vargas (2002) enumera os principais elementos que caracterizam o APL. São eles: i) a diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais; ii) a sua dimensão territorial; iii) a importância associada ao conhecimento tácito; iv) a existência real ou potencial de processos de inovação e aprendizado interativo; v) as formas de governança inerentes às relações entre diferentes segmentos de atores (*Ibidem*, p.10).

O arranjo engloba os atores que estão direta ou indiretamente interagindo com os atores ligados às relações de produção do APL, além de levar em consideração as especificidades locais, regionais, nacionais e internacionais, inclusive o contexto geopolítico que ocorre nessas esferas (Matos *et al.*, 2017). Podem-se vislumbrar tais relações na Figura 1, que ilustra brevemente a hierarquia existente dentro do Sistema Global, destacando as relações existentes dentro dos Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPIL), e que também deixa evidente as interações que ocorrem no subsistema de Produção e Inovação.

Figura 1 - APL e o subsistema de produção e inovação



Fonte: MATOS, CASSIOLATO e PEIXOTO (2017)

Dessa forma, o referencial analítico busca compreender as dimensões internas inerentes ao arranjo, tais como a dimensão do processo produtivo, que procura entender os esforços inovativos realizados pelas organizações na busca por mudanças em seus processos produtivos e organizacionais, e também pretende compreender o papel das finanças nas estratégias da organização, bem como o impacto causado pela captação de recursos de terceiros; procura compreender como a introdução de inovações impacta os esforços inovativos e também os impactos sobre os custos e receitas gerados pelas atividades inovativas, além de analisar os desdobramentos e obstáculos oriundos dos esforços inovativos.

Uma segunda dimensão relacionada à anterior é a dimensão de processos de capacitação produtiva e inovativa. Matos *et al.* (2017) ressalta que a construção de competências no arranjo “é condicionada pela história e pelas capacidades de aprendizagem internas ao arranjo em conexão com as possibilidades e os condicionantes externos anteriormente”. Então, a natureza da aprendizagem não adota somente uma perspectiva interna à empresa, mas agrega as percepções externas a esta, tais como os processos de compra, a interação e cooperação com clientes, fornecedores, concorrentes, etc. Dessa maneira, tal dimensão busca analisar e entender os processos internos e externos de aprendizado, bem como compreender a incorporação de conhecimentos e capacidades, e ainda entender o grau de contribuição das organizações do subsistema de ciência, tecnologia e capacitação, além de não deixar de considerar a análise do impacto da ampliação das capacitações produtivas e inovativas.

Uma terceira dimensão importante para o referencial consiste nos processos de cooperação entre os agentes do arranjo, pois a cooperação é capaz de intensificar e ampliar os potenciais impactos da interação (Matos *et al.*, 2017). O processo de cooperação pode ocorrer mediante a interação de competências, como, por exemplo, com a realização de projetos em conjunto com a finalidade de alcançar melhorias para os produtos e processos produtivos, com a interação de empresas e outras instituições por meio de programas de treinamento, eventos, etc. e por meio do intercâmbio de informações produtivas, mercadológicas e tecnológicas (*Ibidem*, p.72).

Por fim, as dimensões que se referem à governança, ao grau de enraizamento e territorialização não são deixadas de lado pelo referencial teórico de APL. O grau de territorialização está relacionado com os aspectos específicos do local que contribuem para a geração de especificidades próprias das organizações existentes. Segundo Matos *et al.* (2017), o grau de enraizamento compreende “as articulações e ao desenvolvimento dos diferentes agentes dos APLs com as capacitações e os recursos humanos, naturais, técnico-científicos, empresariais e financeiros, bem como com outras organizações e com a estrutura social e local”. Desse modo, a governança consiste nos mecanismos que balizam e caracterizam os processos de tomada de decisão coletiva e nos modos de coordenação dos diferentes atores.

1.2. O papel da governança territorial

A governança passa a fazer parte dos discursos sobre desenvolvimento a partir da necessidade de construção um novo paradigma, globalização (LASTRES *et al.*, 1999) e da emergência de novas formas de gestão, seja na esfera pública, seja na esfera privada (SOUZA, 2010). Mas, com as especificidades em torno das atividades produtivas, as diferenças de ambientes e a necessidade de articulações dos atores locais com agentes localizados fora do território endossaram ainda mais o cenário, tornando a governança crucial para o êxito das ações implementadas.

Para Cassiolato; Szapiro (2003), o termo governança refere-se ao estabelecimento de práticas democráticas locais por meio da intervenção e participação de diferentes categorias de atores – Estado, em seus diferentes níveis, empresas privadas locais, cidadãos e trabalhadores, organizações não governamentais etc. – nos processos de decisão locais. E, compartilhando da mesma visão, para Garcia (2011), a governança diz respeito

aos diferentes modos de coordenação, intervenção e participação dos diversos agentes nos processos de decisão e nas diversas atividades que envolvem a organização dos fluxos de produção, assim como o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos. A governança estabelece a capacidade de articulação, participação e atuação conjunta (capital social), além da capacidade de coordenação e controle das ações e projetos encaminhados. (p.66)

Segundo Lastres; Cassiolato (2003), a governança pode designar os processos de tomada de decisão, levando à repartição de poder entre governantes e governados, descentralização da autoridade e das funções de governar e à parceria entre o público e o privado e a gestão das interações, sistemas de regulação e mecanismos de coordenação e negociação entre atores sociais. Nesse sentido, diante das discussões sobre APL, a noção de governança destaca-se por seu forte caráter territorial. Conforme argumenta Garcia (2011), isso ocorre devido ao complexo de relações entre atores e instituições que definem novas formas de regulação e coordenação dos arranjos produtivos em âmbito territorial, denominando assim a “governança territorial”.

Na visão de Dallabrida; Becker (2003, *apud* GARCIA, 2011), a governança territorial decorre de um processo que interage com os seguintes elementos: 1) Dinâmica Territorial, que constitui um conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento empreendidas por atores/agentes, organizações e/ou instituições de uma sociedade, identificada histórica e territorialmente; 2) Bloco Socioterritorial, que são atores

historicamente localizados no território que, pela liderança que exercem, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de processo de concertação público-privada; 3) Concertação Social, que se refere ao processo em que representantes de diferentes redes de poder socioterritorial, por meio de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada; 4) Redes de Poder Socioterritorial, que corresponde a cada um dos segmentos da sociedade organizada no território, representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento histórico, assume posição hegemônica e direciona as políticas e os processos de desenvolvimento; 5) Pactos Socioterritoriais, que dizem respeito aos acordos e ajustes decorrentes do entendimento entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente e relacionados ao seu projeto de desenvolvimento futuro.

Contudo, a estrutura e a forma que uma governança pode assumir em um determinado APL depende de um conjunto complexo de fatores, como afirmam Suzigan *et al.* (2007). Dentre eles, temos: o número e a distribuição por tamanho das empresas locais; o tipo de produto ou a atividade econômica local e a respectiva base tecnológica; a forma como se organiza a produção local e como as empresas locais se inserem nos mercados tem implicações sobre a forma de governança; a existência de empresas que dominem capacitações e ativos estratégicos de natureza tecnológica, comercial, produtiva ou financeira dificulta a organização dos produtores locais no sentido de coordenar iniciativas coletivas ou cooperar em ações conjuntas; a presença de instituições locais com representatividade política, econômica e social, interagindo com o setor produtivo, também é importante para determinar a possibilidade e a forma de governança; e, por fim, o contexto sociocultural e político local.

Dessa maneira, não se supõe a existência e muito menos busca-se por formato perfeito ou ideal de governança. Conforme destaca Suzigan *et al.* (2007) há um conjunto complexo de fatores, que irão se apresentar em níveis ou grau diferentes a depender do local permitindo nos ter acesso a uma diversidade de relações. Então, qualificar uma governança como boa ou ruim pode não a métrica mais viável. Mas, refletir sobre em que medida uma governança contribui ou não para os processos ligados ao aprendizado, tendo em vista a construção de capacitações e inovação para o território permitirá aos atores criar talvez laços de confiança e cooperação e assim tomarem decisões que julgarem melhor para o território.

1.3. Arranjos Produtivos Locais e as políticas públicas

No final dos anos 1990, o referencial de arranjos produtivos locais (APL) teve rápida difusão no Brasil, sendo incorporado na grande maioria das agendas de políticas públicas. O governo federal incluiu a abordagem teórica em seus documentos de política, com destaque para o Plano Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010, a Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2013 e seus Planos Plurianuais (2000) (GARCEZ *et al.*, 2010). O processo de difusão se intensifica com a institucionalização do Grupo Permanente de Trabalho (GTP-APL), que atua sob responsabilidade do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), e com a criação dos Núcleos Estaduais de Apoio a APLs (NEA-APLs) em quase todos os estados do Brasil (APOLINÁRIO, 2017).

De acordo com Szapiro *et al.* (2017), o termo APL foi incorporado como objeto de política pública pelos mais diversos órgãos governamentais e não governamentais em âmbito federal, nacional e municipal. Por conseguinte, com a inclusão do termo nas diretrizes de política, ocorreu uma tentativa de identificação e localização de APLs de norte a sul do Brasil. Porém, muitas análises se mostram distorcidas, privilegiando os APLs bem-sucedidos, em detrimento de arranjos menos desenvolvidos e menos estruturados, mas que apresentaram significativa relevância para o território em termos de geração de renda e emprego. Szapiro *et al.* (2017) ressaltam que, ainda assim, a abordagem de APLs implica vantagens para o território e para o desenvolvimento de políticas, pois é capaz de representar uma unidade prática de investigação, estabelecendo uma relação entre o território e as atividades econômicas. A abordagem permite focalizar diferentes grupos envolvidos na atividade econômica principal, além de localizar atividades conexas. E ainda envolve o espaço simbolizado como *locus* real, onde são criadas as capacidades produtivas e inovativas, de modo a evidenciar os conhecimentos tácitos. A partir disso, as empresas, agências de promoção e demais atores garantem uma visão mais abrangente, criando-se uma ponte entre as esferas micro, meso e macro, sociais, econômicas e políticas, nas quais se permite construir políticas públicas, bem como estratégias personalizadas, isto é, mais reais e adequadas as questões do território.

Para Castro *et al.* (2017), o período de 2003-2005 destacou-se pelo reconhecimento do papel das políticas de desenvolvimento como estratégicas para o Brasil. Dessa forma, as

políticas territoriais ganharam uma maior atenção e assumiram papel de destaque, o que favoreceu a incorporação do termo APL, que passou a figurar nas esferas do Ministério de Ciência e Tecnologia. Diante disso, a criação do Grupo Permanente de Trabalho (GTP-APL) tinha como foco principal evitar a duplicação e a superposição de esforços pelos organismos de políticas nos APLs e fomentar a criação de núcleos estaduais de apoio a APLs (MATOS *et al.*, 2015). Então, colocou-se como princípio norteador do grupo a articulação, a integração e a coordenação das ações a serem desenvolvidas no APL, mas respeitando as atividades já iniciadas e preservando a autonomia de cada organismo. Castro *et al.* (2017) destaca que

as primeiras atividades desenvolvidas foram: harmonização conceitual e de informações; definição de critérios para enquadramento de arranjos; identificação de APLs no país, com a preparação de um banco de dados contendo o mapeamento dos casos apoiados; estabelecimento de uma metodologia de atuação nos arranjos. (p.396)

Além disso, o GTP-APL, por meio do diálogo e da integração com os núcleos estaduais, buscou integrar as iniciativas já em desenvolvimento por outros ministérios, secretarias e organizações públicas e privadas nas mais diferentes esferas governamentais e regionais. A partir disso, observou-se que a concepção de dimensão territorial trazida pelo referencial teórico de APL passou a ser utilizada como referência para se refletir um projeto de desenvolvimento com a dimensão local, assumindo uma importância estratégica. (MATOS *et al.*, 2015). Todavia, apesar do esforço em criar um consenso sobre o que deveria ser considerado um APL, o GTP-APL utilizou parâmetros que, muitas vezes, não foram capazes de contemplar os diferentes objetivos de políticas dos organismos (CASTRO *et al.*, 2017). Com a heterogeneidade sobre o entendimento do termo, as políticas para APLs seguiram os mais diversos caminhos nos estados brasileiros (TATSCH *et al.*, 2017).

1.4. A construção dialógica de políticas públicas

O estudo das políticas públicas destaca-se no contexto do pós-2ª Guerra Mundial nos Estados Unidos (SCHMIDT, 2018), consolidando-se como uma área de estudos da ciência política americana no decorrer da década de 1950 (ALMEIDA, 2016; SCHMIDT, 2018). A definição de política pública constituiu-se em um conceito polissêmico, pois o significado muitas vezes está ligado às razões dos atores que a utilizam. Dessa forma, a política pública é

definida de acordo com a abordagem teórica, o campo disciplinar e as representações sociais do autor (SILVA, 2020).

Pedone (1986) enfatiza que “o estudo de políticas públicas é caracteristicamente idealizado como o nexos entre o pensamento e a ação – a teoria e prática –, vale a pena explorar a visão de políticas públicas a partir do encontro entre valores sociais e institucionais”. De forma, semelhante Secchi (2012) argumenta que

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também faz parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (p.2)

Para Pedone (1986), o processo de formulação de política é constituído por um conjunto de itens, mas nenhuma das atividades desenvolvidas no processo de formulação de política pública é independente e leva em consideração as especificidades da cultura política e dos grupos envolvidos na política específica. Então, o processo pode ser dividido em:

a) Formação de assuntos públicos e de políticas públicas, em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor, assim contribuindo para a formulação da agenda política;

b) Formulação de políticas públicas, fase de elaboração da política das esferas governamentais e instituições públicas, sob o ponto de vista da racionalidade econômica, político-sistêmica ou da formulação responsável;

c) Processo decisório, que está interligado com o item anterior, mas consiste na atuação de grupos de pressão exercendo a influência sobre os agentes da fase anterior;

d) Implementação das políticas, que diz respeito ao processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão, inter-relacionado às políticas, aos programas, às administrações públicas e aos grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental, ou aos problemas sociais; e

e) Avaliação de políticas, em que se consideram quais os padrões distributivos resultantes, isto é, quem recebe o quê, quando e como, e que diferença fez em relação ao item anterior. Também, analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejadas, bem como os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Já Secchi (2012) chama esse processo de ciclo de políticas públicas e acrescenta a fase de extinção da política pública e, no item “a” de Pedone (1986), Secchi (2012) vale-se da divisão em “identificação do problema” e “formação de agenda”. Apesar dessa sutil divisão, percebe-se a existência de um certo consenso quanto aos processos de construção de políticas públicas.

No que concerne à identificação do problema para Sjoblom (1984, *apud* SECCHI, 2012), essa etapa envolve: a) a percepção do problema, quando uma dada situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de atores relevantes; b) a definição ou a delimitação do problema, consistente no balizamento e na síntese dos elementos, isto é, na criação dos norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações. Contudo, essa delimitação é temporária, mas importante para o processo inicial de elaboração de política; e c) a avaliação da possibilidade de resolução. Segundo Secchi (2012), os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são os atores que mais se preocupam com a identificação do problema, pois muitas vezes encontram nessa etapa a justificativa de suas atividades, como, por exemplo, quando um político encontra no problema político a oportunidade de demonstrar o seu trabalho e justificar a sua eleição para o cargo.

Já na etapa de formação, Coob; Elder (1983, p. 36, *apud* SECCHI, 2012) argumentam que existem dois tipos de agenda: a) agenda política, que consiste no conjunto de problemas ou temas que a comunidade entende como merecedores de intervenção política; e b) agenda formal, ou agenda institucional, que reúne os problemas ou temas que o poder público decidiu se comprometer em resolver. E, no que diz respeito à última etapa do ciclo da política pública, conforme apontado por Secchi (2012), a extinção da política pública ganhou destaque a partir da década de 1970, com o fim das políticas de bem-estar social vinculadas ao Estado. Conforme, Giuliani (2005, p. 53, *apud* SECCHI, 2012), as causas da extinção de uma política pública podem estar relacionadas a pelo menos um dos três fatos seguintes: 1) o problema que deu origem à política foi entendido como solucionado; 2) os programas, as leis ou as ações que tornaram a política ativa são entendidos como ineficazes; e 3) o problema, embora não resolvido, perdeu a importância, saindo das agendas de políticas formais. Segundo Meny e Thoenig (1991 p. 53, *apud* SECCHI, 2012), este último consiste no fato mais comum na seara das políticas públicas.

A construção de uma política pública pode ser liderada ou estabelecida por um ator específico, mas esse processo recebe influência de diversos atores ao longo do ciclo da política. Conforme salienta Secchi (2012),

Na literatura das ciências públicas, os atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem com que as intenções sejam convertidas em ações.

A palavra “ator” é importada das artes cênicas para as ciências políticas, porque explicita a conotação de interpretação de papéis. Nesse sentido, há um entendimento de que os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político não têm comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam. Os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político. Há também um viés elitista no emprego da palavra “ator”, pois, enquanto os atores interpretam papéis em um enredo e cenário, a plateia assiste passivamente ao desenrolar da história. (p. 77)

Para Secchi (2012), uma forma de distinguir os diversos atores envolvidos na construção de uma política pública é dividi-los em atores individuais, pessoas que agem de forma intencional na arena política, e atores coletivos, que são os grupos e organizações que também agem intencionalmente na arena. Todavia, Secchi (2012) propõe também uma categorização dos atores; no entanto, o fato de alguns atores constarem em uma mesma categoria não quer dizer que possuem os mesmos interesses e comportamentos.

Tabela 1 - Síntese da categorização dos atores proposta por Secchi (2012)

Tipo	Atores	Descrição
Atores governamentais	Políticos	São aqueles que, dotados de autoridade institucionalizada de tomada de decisão, atuam como representantes dos interesses da coletividade e do território e são porta-vozes do Estado.
	Designados politicamente	São os que ocupam funções de confiança e cargos comissionados
	Burocratas	São funcionários públicos comprometidos com a discricionariedade, a fim de evitar a corrupção, o favoritismo ou o desvirtuamento dos interesses coletivos
	Juízes	São servidores públicos ocupantes de cargos no Poder Judiciário. Segundo Regonini (2001, p.81, <i>apud</i> SECCHI 2012), as políticas públicas mais sensíveis às decisões judiciais são: as políticas regulatórias, sociais e públicas que tratam direta ou indiretamente das liberdades civis ou políticas
Atores não governamentais	Grupos de interesse	São pessoas organizadas de forma voluntária capazes de influenciar as decisões e políticas públicas. Podem ser chamadas de facilitadores, tradutores ou mediadores. A título de exemplo, temos sindicatos, colegiados profissionais, associações comerciais, etc.
	Partidos políticos	São organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político

	Meios de comunicação - mídia	São os responsáveis por difundir as informações numa democracia, também exercendo o papel de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública, uma vez que torna públicas as suas ações.
	Destinatários das políticas públicas	São indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada.
	Organizações do terceiro setor	São as organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo
	Outros <i>stakeholders</i>	fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas, etc.

Fonte: Elaborado a partir de Secchi (2012)

Contudo, cabe salientar que, segundo Vallenti; Castillo (1997, p.15, *apud* SILVA, 2020), o termo “políticas” possui um duplo caráter conceitual, remetendo a dois termos: i) *politics*, que diz respeito à dinâmica política, isto é, o processo de luta em defesa de interesses, competição e conflito/negociação entre indivíduos e organizações pela distribuição do poder político; e ii) *policy*, que consiste no campo de opções de estratégias de ação e decisão que têm o intuito de enfrentar, resolver ou melhorar os problemas que são da responsabilidade do Estado.

1.5. Diálogo para a formulação de política de ciência, tecnologia e inovação

Segundo Dutrénit; Natera (2017), a participação pública pode ser entendida como um princípio ou prática política, sendo reconhecida como um direito dos indivíduos, isto é, direito à participação pública. Porém, pode ser vista como uma forma de capacitação dos cidadãos e constituiu-se em uma atividade essencial para a governança democrática. Os afetados pelas decisões governamentais figuram como as partes interessadas (*Ibidem*, p.13) no início do ciclo da política pública.

Por conseguinte, torna-se relevante analisar a forma na qual as partes interessadas – atores governamentais e não governamentais – estão envolvidos no processo de tomada de decisão, uma vez que a participação pública localiza-se no centro desse processo. Além disso, Dutrénit; Natera (2017) afirmam existir vários esforços teóricos e metodológicos com a finalidade de intensificar a participação pública. Muitos desses esforços advogam pela necessidade de se fomentar o diálogo no processo de tomada de decisão. De acordo com

Dutrénit; Natera (2017), “*este diálogo puede referirse a temas de interés como los derechos humanos, la salud, el medio ambiente, el agua y los incentivos, entre otros.*” Embora o processo de diálogo tenha sido liderado pelos países considerados mais desenvolvidos e pelos Estados Unidos (*Ibidem*, p.14) o diálogo tem se tornado cada vez mais importante em países em desenvolvimento.

Nas últimas décadas, a participação pública tem desempenhado um importante papel na identificação de problemas durante a definição da agenda de política a ser desenvolvida para Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I). Na política de C,T&I, as partes interessadas constituem-se em um conjunto heterogêneo de acadêmicos, participantes do setor privado e sociedade civil, que buscam interagir com os responsáveis pelo desenvolvimento da política pública, os governantes.

Para Dutrénit; Natera (2017), as partes interessadas envolvidas na organização da política estão organizadas em comunidade. Essa é resultado da interação de dois processos: i) a socialização das pessoas, que expressam uma origem comum e valores partilhados, acentuando os determinantes de uma mentalidade econômica, social e cultural; e ii) a formação de redes, que consiste em relações entre pessoas que influenciam e condicionam os comportamentos e os modos de atuação uns dos outros. No que tange à formação de comunidades na C,T&I, ela origina-se tanto da própria atividade em si quanto do incentivo ocasionado pela formulação de políticas. Então, o processo de construção da comunidade envolve não só a soma de conhecimento dos agentes, mas também as características próprias de cada comunidade, que os agentes identificam e agregam aos seus conhecimentos preestabelecidos.

Porém, a coleta da opinião dos atores interessados e/ou afetados pela política de C,T&I ocorre de forma simplista através de audiências públicas, grupos de discussão, comitês consultivos, entre outros. Com essa prática, permite-se registrar a opinião das partes interessadas, porém não há garantia de que elas serão incluídas nas diretrizes da política. Apesar dos esforços e da importância da participação para a política de C,T&I, há o reconhecimento das dificuldades em reunir as vozes das partes interessadas, principalmente nos sistemas de inovação (SI) emergentes. (*Ibidem*, p.15).

Na visão de Dutrénit *et al.* (2017), um sistema de inovação é composto por quatro setores: o acadêmico, o produtivo, o governamental e o da sociedade civil. Nesse ambiente,

ocorre a realização de atividades e processos, que se alimentam mutuamente e geram como consequência a inovação e a formação de comportamentos, hábitos e novas rotinas organizacionais. Então, o SI reconhece modos e comportamentos dos agentes e organizações que estão além da capacidade dos indivíduos que tomam suas decisões com base somente na informação perfeita.

O processo de interação está no centro do SI, mas em sistemas menos desenvolvidos essa interação tende a ser mais limitada com a existência de barreiras e obstáculos na comunicação entre os atores e, como consequência, as falhas sistêmicas são reforçadas. Porém, uma maneira de tornar tais sistemas imaturos em sistemas maduros encontra-se na participação e no diálogo entre os atores, conforme argumentam Chaminade *et al.* (2009, p.44, *apud* DUTRÉNIT *et al.* 2017).

Contudo, em países em desenvolvimento, duas características imperam no SI: i) a diversidade de organizações e atores; e ii) a diversidade institucional, que deriva do processo de criação de organizações e comunidades. Então, essas características determinam as condições de participação e os processos de diálogo dentro do ambiente do SI (*Ibidem*, p.45). Então, uma maneira de transformar os sistemas imaturos estaria no desenvolvimento de uma política de C,T&I orientada para o estímulo do sistema e sua governança nos mais diferentes níveis. Porém, Chaminade e Edquist (2006, p.45, *apud* DUTRÉNIT *et al.* 2017.) argumentam que essa abordagem justifica a intervenção pública não só para introduzir incentivos para promover a inovação, mas também para solucionar as falhas sistêmicas.

1.6. Metodologia

Para identificar quais foram os diferentes atores envolvidos no processo de diálogo, será utilizada a metodologia desenvolvida por Dutrénit; Natera (2017), que, como observado na seção anterior, entendem que a participação pública é um direito do cidadão e que os indivíduos afetados são os mais interessados nas decisões. A metodologia é estruturada em três seções:

1. O tema: corresponde a uma breve história do objeto analisado, bem como seu contexto político, os desafios e os problemas relacionados.
2. O processo de diálogo, que está dividido em seis subseções:

2.1. Origem do processo de diálogo, sua história, contexto e desafios enfrentados para iniciar seu desenvolvimento;

2.2. Informações sobre a finalidade do diálogo e seu escopo no tempo;

2.3. Informações sobre as comunidades, descrição dos atores pertencentes a cada uma, bem como do nível de envolvimento nas diferentes fases do processo de diálogo;

2.4. Descrição das características do processo: os papéis das comunidades, os critérios para a seleção dos atores, a existência de facilitadores, tradutores ou mediadores, os espaços onde as reuniões ocorreram, as fases do processo de diálogo (ordenado a tempo), a metodologia utilizada e a existência de avaliação e *feedback* do processo de diálogo pelos atores;

2.5. Caracterização das interações do processo de diálogo: existência de um nível homogêneo de capacidades, uma linguagem comum e de grupos de poder e interesses conflitantes, o desenvolvimento de processos de construção de confiança, as regras formais e informais do jogo e a intensidade das interações;

2.6. Tipificação dos resultados e dos impactos do processo de diálogo: discriminar se eles alcançaram entendimentos gerais, acordos, ações específicas ou implementadas; quem cuidou de monitorar os resultados e quais ações têm tomado; quais foram os impactos do processo de diálogo.

3. Lições aprendidas: reúne as lições aprendidas durante o processo de diálogo, buscando ressaltar o aprendizado adquiridos pelas comunidades, especificamente em termos de representatividade dos atores participantes do diálogo, a sua heterogeneidade e o surgimento de novas comunidades.

A metodologia desenvolvida por Dutrénit; Natera (2017) tem por foco o setor de Ciência, Tecnologia e Inovação, orientada pelo conceito de Sistema Nacional de Inovação, definido por Lundvall (2007, p. 40, *apud* DUTRÉNIT; NATERA, 2017). Uma vez que o referencial teórico-analítico de APL (MATOS; CASSIOLATO; PEIXOTO, 2017; CASSIOLATO; LASTRES, 2005) deriva dessa base teórica, alterações sucintas serão feitas para adequar-se à realidade da pesquisa. Como, por exemplo, o tema (item 1) dirá respeito à caracterização do arranjo segundo o referencial teórico de Arranjo Produtivo Local; então, quando se abordam as comunidades na pesquisa, elas serão tratadas como os subsistemas, e os atores, como aqueles que os compõem.

A discussão sobre a capacidade de agência dos atores, bem como a influência desses na implementação das políticas, foi obtida com base em entrevistas semiestruturadas¹ realizadas no APL com os principais atores responsáveis pela implementação das políticas no período de 2000-2010. As entrevistas foram realizadas em 2018 no âmbito do projeto “Desemaranhando a tecnologia do êxito em políticas de desenvolvimento produtivo: estudos de caso narrados a partir da perspectiva de seus protagonistas”, cujo objetivo foi analisar as políticas de desenvolvimento produtivo no Brasil, realizado pelo grupo de pesquisa Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – RedeSist (IE/UFRJ).

No âmbito do projeto, foi realizado um amplo levantamento bibliográfico e de dados secundários, visando à construção de um mosaico de iniciativas preliminares a ser validado com os principais atores do arranjo. Conforme abordado no item 1.4, a construção de uma política pública envolve diversos atores governamentais e não governamentais, então a finalidade das entrevistas foi coletar o máximo de visões a respeito das políticas de promoção desenvolvidas no arranjo, bem como validar a trajetória de desenvolvimento. As entrevistas utilizadas neste trabalho foram realizadas pelo coorientador, Ms^o Israel Sanches Marcelino. Ao todo, foram realizadas 13 entrevistas² com atores apontados como relevantes para disseminação das políticas no APL de Moda Íntima. A Tabela 2 mostra a relação de entrevistados, bem como a área de atuação no APL.

Tabela 2 – Amostra de entrevistados

Entrevistado	Área de atuação no APL
Entrevistado 1	Apoio a C,T&I
Entrevistado 2	Apoio a MPEs
Entrevistado 3	Articulação local
Entrevistado 4	Empresa Local
Entrevistado 5	Empresa Local
Entrevistado 6	Empresa Local
Entrevistado 7	Ensino e Capacitação
Entrevistado 8	Ensino e Capacitação
Entrevistado 9	Ensino e Capacitação
Entrevistado 10	Representação e Articulação
Entrevistado 11	Representação e Articulação

¹ No Anexo 1, estão listadas as perguntas realizadas durante as entrevistas.

² O processo de transcrição das entrevistas foi realizado nas dependências do IE/UFRJ, onde o grupo de pesquisa RedeSist está localizado. O processo teve como resultado mais de 400 páginas transcritas e teve esta autora como uma das responsáveis pelas transcrições. Diante do volume de páginas, é inviável a reprodução dessas transcrições neste trabalho.

Entrevistado 12	Representação e Articulação e Empresa Local
Entrevistado 13	Representação e Articulação e Empresa Local

Fonte: Elaboração Própria

2. CARACTERIZAÇÃO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE MODA ÍNTIMA³

2.1. O território

O APL de Moda Íntima encontra-se na Região Serrana do Rio de Janeiro. É composto pelos municípios de Nova Friburgo, Bom Jardim, Duas Barras, Cordeiro, Macuco e Cantagalo, tendo como cidade principal Nova Friburgo. A Figura 2 realça os municípios que compõem o arranjo. Marcellino (2017) destaca que o arranjo é capaz de gerar potenciais sinergias em seu entorno, pois, além da proximidade com a cidade de Petrópolis, especializada em malharia e roupas para o frio, o APL fica próximo das regiões litorâneas, especificamente, Búzios e Cabo Frio, Norte Fluminense (Macaé), parte leste da Região Metropolitana (Niterói) e da Zona da Mata, onde estão localizados APLs da indústria de transformação e da agroindústria. Ainda na região, há o APL de metal-mecânica e o APL de audiovisual, e a região também apresenta grande potencial nas áreas de gastronomia e turismo.

³ Este capítulo foi inspirado nota técnica intitulada “Experiências de Política de Desenvolvimento Produtivo e Inovativo Local no Brasil, o caso do Arranjo Produtivo Local de Moda Íntima de Nova Friburgo (RJ)” organizada pelo Prof. Ms^o Israel Sanches Marcellino

No que se refere à população do APL, de acordo com a Tabela 3, a estimativa da população em 2020 é superior à 275 mil habitantes, correspondendo a 1,60% da população do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Contudo, a primeira década do século XXI marca uma variação populacional do APL superior à década seguinte. Ao longo das décadas, observa-se uma diminuição relativa da participação da população do APL em relação à população do ERJ, ressaltando ainda mais a característica de um território interiorano. Além disso, destaca-se a relativa perda de participação da população do ERJ quando comparada à população brasileira.

De acordo com os dados dos Censos de 2000 e de 2010 e da estimativa da população para 2020, a população do APL está concentrada no município de Nova Friburgo, com 69,4% em 2000, 69% em 2010 e 68,7% em 2020, o que pode ser explicado com base na constituição histórica do município, que, com o passar do tempo, tornou-se referência como cidade principal. Dessa forma, Nova Friburgo tornou-se capaz de reunir um número superior de empresas em relação aos demais municípios do APL. Apesar da relativa diminuição da população de Nova Friburgo, a relação populacional do município de Bom Jardim apresentou relativo crescimento, de 9,07% em 2000, 9,60% em 2010 e 9,93% em 2020, e o mesmo ocorreu com o município de Macuco, que apresentou crescimento de 1,96% em 2000, 2,00% em 2010 e 2,02% em 2020. Os municípios de Bom Jardim e de Macuco estão mais próximos a Nova Friburgo; contudo, Bom Jardim faz divisa com este último município e, dessa forma, pode estar ocorrendo um deslocamento da população, diante da intensidade de relações produtivas reunidas em Nova Friburgo.

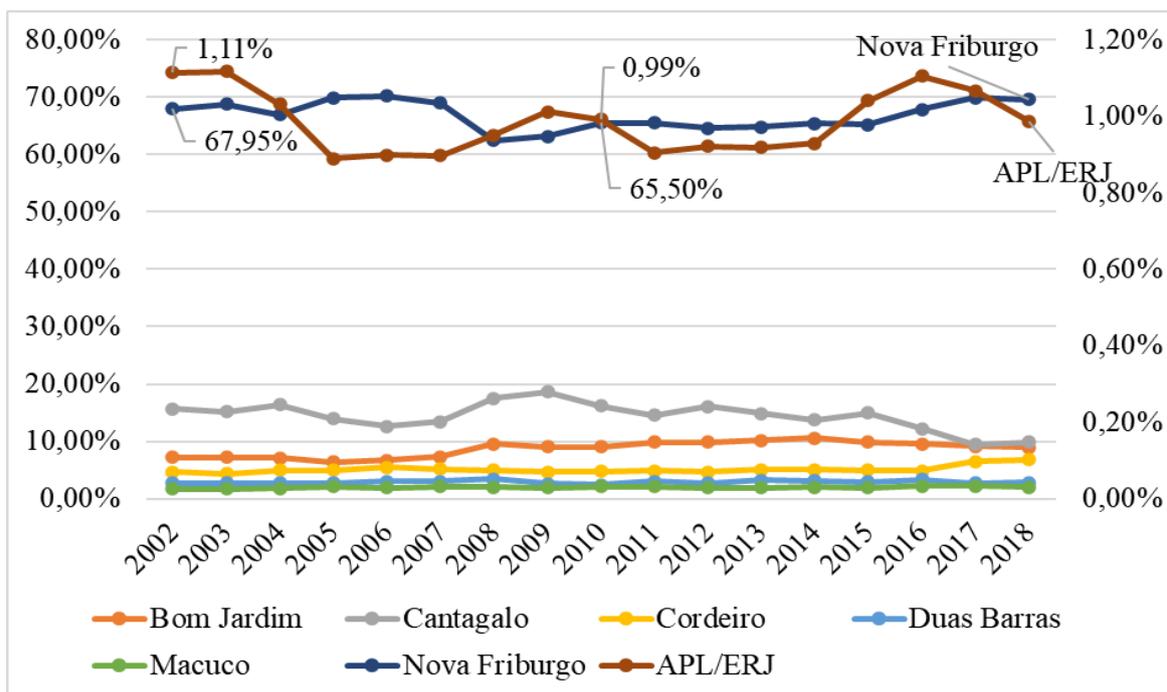
Tabela 3 – População residente nos municípios do Arranjo Produtivo Local de Moda Íntima de Nova Friburgo

Município	2000	2010	2020*	Variação (%)	
				2000 - 2010	2010-2020
Bom Jardim	22.651	25.333	27.616	11,84%	9,01%
Cantagalo	19.835	19.830	20.168	-0,03%	1,70%
Cordeiro	18.601	20.430	22.041	9,83%	7,89%
Duas Barras	10.334	10.930	11.528	5,77%	5,47%
Macuco	4.886	5.269	5.623	7,84%	6,72%
Nova Friburgo	173.418	182.082	191.158	5,00%	4,98%
Total - Municípios do APL	249.725	263.874	278.134	5,67%	5,40%
Estado do Rio de Janeiro (ERJ)	14.391.282	15.989.929	17.366.189	11,11%	8,61%
Brasil	169.799.170	190.755.799	211.755.692	12,34%	11,01%
Peso APL/ERJ	1,735%	1,650%	1,602%		
Peso ERJ/Brasil	8,48%	8,38%	8,20%		
*População estimada					

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo 2000 e 2010.

No que tange o nível de atividade do APL, os dados sobre o Produto Interno Bruto (PIB) demonstram que o PIB do APL no período de 2002 a 2018 correspondeu em média a 0,99% do PIB do Estado do Rio de Janeiro, revelando que, apesar de ser um território interiorano, e mesmo sendo um valor baixo em termos relativos, sua participação é relevante na economia do estado. Como já salientado, o Município de Nova Friburgo concentra a maior parte da população e possui um PIB que se destaca consideravelmente dos demais municípios. O Gráfico 1 evidencia a evolução do PIB dos municípios participantes do arranjo em relação ao PIB total do APL (eixo vertical à esquerda) e a participação do PIB do APL no PIB do Estado do Rio de Janeiro (eixo vertical à direita). Então, observa-se que, durante o período de 2002 a 2018, o PIB do Município de Nova Friburgo correspondeu em média a 66,87% do PIB do APL, seguido dos municípios de Cantagalo, com média de 14,44%, Bom Jardim, com 8,68%, e Cordeiro, com 5,11%. A média do PIB estadual no período correspondeu a 11,65% do PIB nacional, destacando ainda mais a importância do Estado do Rio de Janeiro para a economia brasileira.

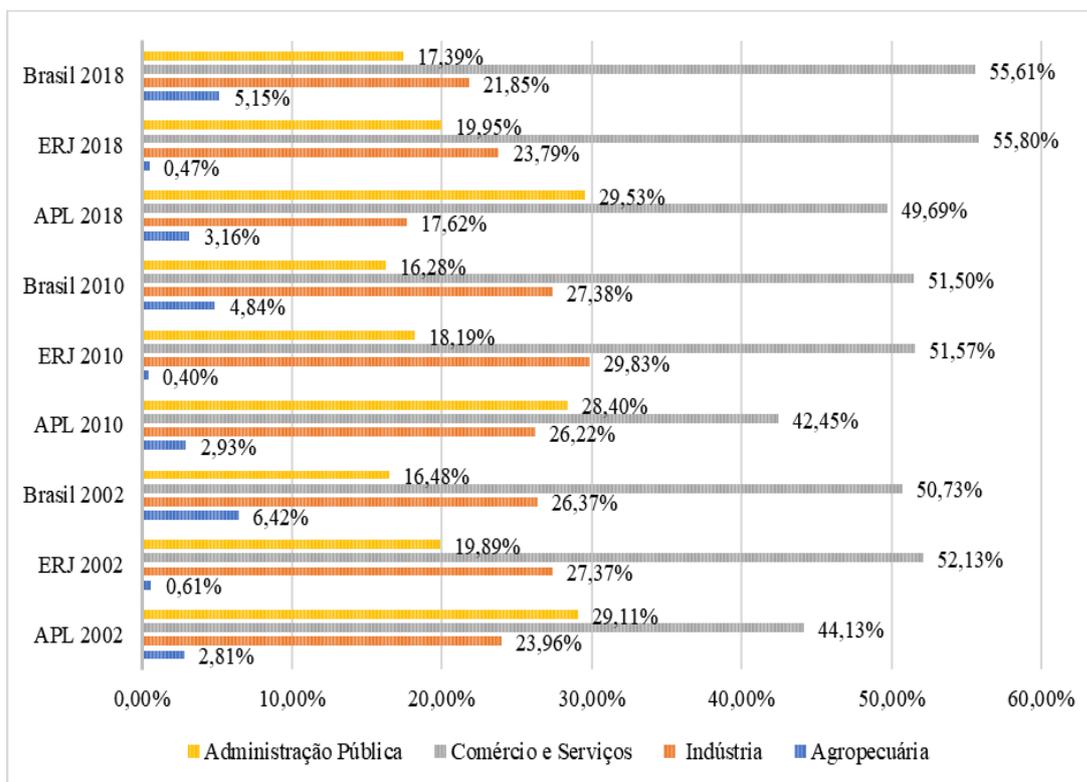
Gráfico 1 - Evolução do Produto Interno Bruto dos municípios do APL de Moda Íntima



Fonte: IBGE

Do ponto de vista do valor adicionado bruto, conforme observado no Gráfico 2, ao longo dos anos, o setor agropecuário do APL mostra-se superior ao setor agropecuário do ERJ. Isso se justifica pela concentração de produtores de hortaliças e afins na região, beneficiados pela aproximação com o mercado consumidor fluminense. Contudo, mesmo sendo caracterizado com território interiorano, a participação da indústria é bastante relevante no APL. Em 2010, a indústria obteve uma participação de 26,22% no PIB dos municípios dos APL, enquanto que a indústria no ERJ obteve 29,83% e, no Brasil, 27,38% do PIB. Esse fato está relacionado com a indústria têxtil e de confecções e com a indústria metal-mecânica. No que cabe ao setor de comércio e serviços, tomando como ponto de partida a observação de toda a estrutura, é o que possui maior participação no arranjo. O que pode ser justificado pela venda de peças de moda íntima e afins na região, que conta com dois centros de comércio localizados nos bairros de Olaria e Ponte da Saudade. Além disso, a região demonstra aptidão no desenvolvimento de atividades voltadas para o turismo (MARCELLINO, 2017). Por fim, sobre a administração pública, pode-se dizer que guarda condições de gestão características de cidades menos populosas.

Gráfico 2 - Valor adicionado bruto a preços correntes do Estado do Rio de Janeiro, APL de Moda Íntima e Brasil em 2002, 2010 e 2018



Fonte: IBGE

2.2. Breve histórico

O Arranjo Produtivo Local de Moda Íntima possui como município central Nova Friburgo, uma cidade que se destaca principalmente pela colonização de imigrantes das mais diversas etnias. Em meados do século XIX, a Capital da Moda Íntima, como é comumente chamada nos dias de hoje, já possuía uma produção ligada à agricultura e à agropecuária e tinha o café como principal produto. Segundo Santos (2014),

O café era o principal produto para região, foi um importante elemento para a chegada do trem na cidade em 1830, com o objetivo de escoar a produção proveniente da região de Friburgo e Cantagalo. O trem e o café foram essenciais para a transformação da paisagem do município durante este período. Foi esta técnica (plântio e escoamento) que levou o desenvolvimento e a modernidade para região, influenciando também no surgimento das primeiras indústrias. A ocupação territorial do município estava fundada em pequenas propriedades com múltipla produção (principalmente agropecuária diversificada e em menor escala a pecuária e caprinocultura) e grandes propriedades de café (mais característico do município de Cantagalo do que de Nova Friburgo). Este foi o padrão espacial do município até a chegada dos colonos alemães, portugueses e libaneses no princípio do século XIX e final do século XX, quando a cidade começa a se industrializar intensamente. Os

imigrantes libaneses e portugueses estavam mais ligados ao comércio de produtos e aos serviços em geral, enquanto os alemães se envolviam com a indústria. (p.64)

Então, no final do século XIX, os alemães Julius Arp (1882) e Maximilian Falck (1891) instalaram na cidade as primeiras fábricas têxteis: Fábrica de Rendas Arp, em 1911, e a Fábrica Ypu, em 1912. Posteriormente, outros imigrantes instalaram-se na região, como Gustav Simens, que em 1925 instalou a Filó S/A; e em 1927, o engenheiro civil Hans Gaiser instala a fábrica de fechaduras e cadeados Haga S/A. Em fins da década de 1960, a Triumph Internacional compra uma das fábricas têxteis; como sua especialidade era a confecção de *lingerie* no mundo, mantém em Nova Friburgo a produção apenas de produtos voltados para a confecção de moda íntima (BORIN, 2006).

Até a década de 80, a região experimentou momentos de relativo “conforto”, pois a Triumph havia se consolidado como a maior confecção da cidade. Porém, a crise da economia brasileira ocorrida ao longo dos anos 80 e as mudanças na indústria global criaram uma condição desfavorável para as indústrias, que, como estratégia de sobrevivência, adotaram medidas bruscas, tais como demissões em massa. A região de Nova Friburgo, então, sofre com as consequências da crise, a Triumph reduz de forma abrupta o seu quadro de funcionários e a cadeia de fornecedores também sofre com os efeitos negativos.

Diante desse contexto, é iniciado um processo de reestruturação da economia local. Com uma massa de desempregados significativa, especializados na produção de moda íntima e com baixas perspectivas de emprego, muitos resolveram abrir seu próprio negócio. Desse processo resultou a criação de micro e pequenas empresas, muitas de base familiar, característica principal do APL de Moda Íntima.

A década de 90 é marcada pelo início da articulação institucional. O Centro de Tecnologia da Indústria Química e Têxtil (SENAI CETIQT) identifica as principais dificuldades das empresas do setor têxtil. Em 1997, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) solicitaram à Fundação Getúlio Vargas (FGV) um estudo sobre as potencialidades socioeconômicas do Estado do Rio de Janeiro, em que foram identificadas capacidades produtivas no âmbito de confecções. Diante disso, um estudo mais específico é realizado com o objetivo de traçar uma trajetória de desenvolvimento para o setor, principalmente no segmento de moda íntima. A pesquisa realizada indicou o entusiasmo de muitos empresários;

no entanto, ressaltou também a sua falta de capacitação para a inclusão de exportação em suas estratégias de negócio (BORIN, 2006).

A partir dos estudos realizados, a Firjan, juntamente com a governança estadual, inicia o Programa de Competitividade da Indústria Têxtil e de Confecção, que tinha por objetivo a organização de cursos específicos por parte do SENAI CETIQT e do SEBRAE, bem como a instalação de um grupo de pesquisa para estudar a redução do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Em 1999, um novo estudo foi realizado pela FGV, a pedido do SEBRAE e da FIRJAN. Tal pesquisa consistiu no mapeamento da estrutura produtiva instalada na região, utilizando como base a lógica dos distritos industriais italianos. Esse estudo formalizou a região como um Arranjo Produtivo Local. (SEBRAE/RJ, 2007 *apud* GUIMARÃES, 2018).

Diante disso, em 2001, é implantado um programa de estímulo à exportação desenvolvido pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil). No mesmo ano, Nova Friburgo é escolhida para representar a região sudeste no Programa PROMOS/SEBRAE/BID. Em 2002, é criado o Conselho da Moda, que passou por uma reestruturação em 2003, órgão importante para a articulação e planejamento de projetos realizados no APL. Dessa forma, o APL passa a ser alvo de políticas visando ao contínuo desenvolvimento e à promoção de suas capacidades produtivas.

2.3. Estrutura produtiva e inovativa do Arranjo Produtivo Local de Moda Íntima

2.3.1. A produção de moda íntima

2.3.1.1. O produto

O Arranjo Produtivo Local de Moda Íntima de Nova Friburgo concentra-se na produção de moda íntima feminina e tem na diversidade sua marca registrada. A produção de *lingerie* pode ser dividida em: produção de *lingerie* convencional, destinada ao público de baixa, média e alta renda; produção para magazines; produção sensual; produção de *lingerie* para gestantes; produção voltada para mulheres de meia-idade e idosas; produção de moda íntima infantil e produção de moda íntima masculina (MARCELLINO, 2017).

Apesar de ter o foco na moda íntima, esse sistema favorece a elaboração de produtos que guardam similaridade técnica. Os principais produtos são os biquínis, que correspondem à moda praia, sendo o corte das peças bem similar ao de calcinhas e sutiãs, com a diferença mais marcante estando na quantidade e no tipo de material utilizado. Há também produtos voltados para o mundo *fitness*, mais especificamente produtos com o foco no público feminino, como *tops* e sutiãs. Por fim, temos a produção de artigos de moda noite na região, destinados tanto ao público feminino quanto ao masculino de todas as idades. Apesar de a similaridade ser menor, destacam-se pela complementaridade com os artigos de moda íntima.

Essa diversidade que marca o APL manifesta-se no nível mesoeconômico. Como bem destaca Marcellino (2017), “[...] é razoavelmente comum que as empresas adotem diferentes tipos de produção. Essas linhas podem estar numa mesma planta, mas também há casos de uma mesma empresa reunir diferentes unidades produtivas”. Essa afirmação pode ser explicada partindo do ponto de vista do produto e da tecnologia. Somando-se as particularidades envolvidas, explica-se o *layout* peculiar das empresas e como organizam-se suas rotinas administrativas – gestão e estratégia empresarial.

O produto final das empresas do arranjo está intimamente ligado à dinâmica da moda e ao seu valor de mercado. Marcellino (2017) especifica que a moda é tratada como “[...] um conjunto não estanque de valores simbólicos e estéticos, formado por sucessivas tendências, cuja formação e mudança são fenômenos socioculturais”. Esse conjunto de fatores criam duas características na moda: 1) ciclo de vida razoavelmente curto; e 2) importância das atividades ligadas ao *design*.

No que tange à tecnologia, mas especificamente a automação possui dificuldades para avançar na produção de moda íntima, isto pode ser entendido sob duas óticas: a produção de calcinha e cuecas, e a produção de sutiãs. O desenvolvimento de novas tecnologias para a produção de calcinha e cuecas encontra mais facilidades do que na produção de sutiãs, uma vez que esta envolve uma maior quantidade de detalhes na peça. Mas, ainda assim, são questionadas a rentabilidade e a viabilidade do desenvolvimento de novas tecnologias, além de ser questionado o custo de qualificação da mão de obra e o local de instalação de novas máquinas.

Já produção de calcinhas e cuecas são tidas como peças de baixa complexibilidade, pois seus cortes são bidimensionais, frente e trás, sem maiores detalhes, utilizando uma

quantidade menor de insumos. Já a produção de sutiãs é a fase mais complexa da produção de moda íntima. Isso gerou ao menos quatro características da produção do sutiã: a) tridimensionalidade da peça (largura, profundidade, bojo e alças); b) número elevado de matérias primas, pois a produção envolve mais de um tipo de tecido, além de adereços, rendas, aros, alça, fivelas, presilhas, forros, elásticos; c) alto número de pontos e linhas de costura não lineares; e d) amplo número de tamanhos utilizados na comercialização (MARCELLINO, 2017).

2.3.2. Emprego

Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Previdência (RAIS/MTE), em 2019 as atividades relacionadas ao APL empregaram 13.930 pessoas. Dessas, 71,9% correspondiam à confecção e facção, com 8.074 pessoas empregadas na confecção de moda íntima, 3,1% dos empregados destinados a fornecedores e insumo e 24,4% para comercialização, como ilustra a Tabela 4⁴.

Tabela 4 - Distribuição do emprego no APL de Moda Íntima

Tipo de Atividade	2000	2001	2010	2011	2019 ⁵	Variação (%)	
						2000-2010 ⁶	2001-2011 ⁷
Fornecedores de Insumos	73	117	497	513	433	580,8%	338,5%
Confecção e Facção	7.662	7.976	13.171	12.402	10.097	71,9%	55,5%
Confecção de Moda Íntima	5.596	5.901	10.697	10.282	8.074	91,2%	74,2%
Outros tipos de Confecção	2.066	2.075	2.474	2.120	2.023	19,7%	2,2%
Comercialização	1.259	1.195	2.963	3.063	3.400	135,3%	156,3%
Total	8.994	9.288	16.631	15.978	13.930	84,9%	72,0%

Fonte: RAIS/MTE

Desde que se tornou alvo de políticas públicas, em 2001, a composição do emprego no Arranjo Produtivo de Moda Íntima pouco se alterou. As confecções e facções são as maiores

⁴ Os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE – utilizados para analisar a distribuição do emprego, bem como o emprego no APL de Moda Íntima, estão listados no Anexo 2.

⁵ Tendo vista o cenário da pandemia do Covid-19 optou-se por expor os dados consolidados até o ano de 2019, uma vez que a análise não sofreria com os prejuízos da suspensão temporária de informações ao Ministério do Trabalho. Este divulgou uma nota a imprensa sobre a suspensão, disponível em: < <http://pdet.mte.gov.br/notas-tecnicas-e-comunicados/1781-nota-a-imprensa-divulgacao-do-caged>>

⁶ O recorte temporal de 2000-2010 está condicionado ao horizonte temporal estabelecido no objetivo de análise deste trabalho.

⁷ No que concerne a escolha do recorte de 2001 – 2011 foi influenciada pela forma como são consolidados os dados anuais de emprego e renda no Brasil

concentradoras de mão de obra, seguidas pela comercialização. Nos anos de 2001 e 2011, as confecções e facções correspondiam a 85,9% e 77,6%, quando se observa o emprego do ponto de vista do tipo de atividade. Contudo, o período é marcado por uma variação de 55,5%, inferior aos demais tipos de atividades, conforme observado na Tabela 4.

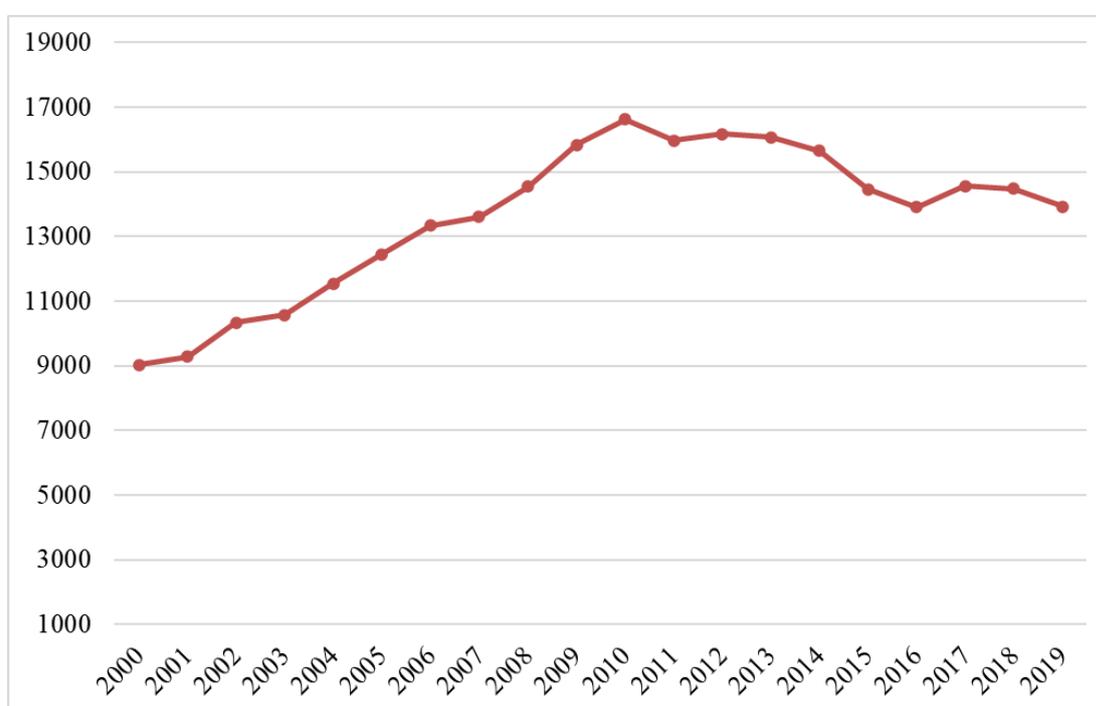
Contudo, chama atenção a pouca participação dos fornecedores internos, o que pode ser explicado pela presença de fornecedores de insumo de outras regiões, principalmente de São Paulo e de algumas regiões do Sul, e pela abertura comercial. Mas, apesar das adversidades encontradas pelos fornecedores, sua presença expandiu-se, isto é, nos anos de 2001 e 2011, correspondiam a 1,3% e 3,2%, respectivamente, e com uma variação de 338,5%.

Além dos fornecedores compondo os encadeamentos para trás, que correspondem à demanda por insumos derivada da implantação de uma determinada indústria (HIRSCHMAN, 1958 *apud* MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011), há também prestadores de serviços, com uma predominância principalmente de oficinas e algumas consultorias. Às oficinas ou faccionistas, como são chamados no território, é atribuída uma importância estratégica. Isso porque a produção está sujeita à sazonalidade da demanda, impactando de forma heterogênea as suas estruturas e formas de organização. Essas facções têm como objetivo cumprir com uma fase da produção, então recebem produtos semiacabados e posteriormente os devolvem aos clientes. É um segmento que comporta tanto as empresas formais quanto os trabalhadores informais, uma vez que também alocam costureiros trabalhando de maneira informal com suas máquinas de costura pessoais.

No que tange às consultorias, elas se apresentam em menor escala no arranjo, desenvolvendo principalmente atividades ligadas à manutenção das máquinas de costura e outros equipamentos. Mas há também consultores que realizam atividades ligadas à gestão, organização e *marketing* associadas a novas tecnologias e novos arcabouços institucionais (MARCELLINO, 2017). Há, ainda, os encadeamentos para frente, que ocorrem devido à oferta de insumo mobilizando setores a jusante (HIRSCHMAN, 1958 *apud* MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011) caracterizando-se como mais presente no território, que é a ponta comercial. Há dois bairros principais em Nova Friburgo que podem ditar essa característica; são eles: Olaria, que possui uma dinâmica de mercado popular abrigando muitas lojas de fábrica, e Ponta de Saudade, com uma organização de turismo de compras. Mesmo com esses dois pontos principais de venda, há diversas lojas de fábrica espalhadas pela cidade de Nova Friburgo.

A evolução do número de empregos formais no APL, de 2000 a 2010, cresceu de forma contínua, alcançando seu pico mais ou menos em 2010. Esse período equivale ao de execução das políticas de apoio ao arranjo. Nos anos seguintes, pós-2011, quando chegam ao fim os principais programas de apoio, o arranjo perde postos de trabalho formal, configurando a incapacidade do arranjo de retomar o crescimento observado anteriormente. Porém, há uma leve mudança entre os anos de 2016 e 2017, que poderia significar uma leve recuperação do emprego formal na região, mas esta não se sustentou até 2019, como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3 - Evolução do emprego no APL de Moda Íntima



Fonte: RAIS/MTE

2.3.3. Organização empresarial

A organização da estrutura empresarial do arranjo sofreu uma reconstrução na década de 80, quando muitos trabalhadores resolveram iniciar seu próprio negócio. Esse momento marca o surgimento de inúmeras empresas de micro e pequeno porte de base familiar. Segundo dados da RAIS/MTE, as microempresas correspondiam, nos anos de 2002 e 2010, a 94,69% e 93,86%, respectivamente; contudo, mostram uma variação inferior à das pequenas e médias empresas, o que significa que, apesar da elevada participação, quando se observam os

dados anuais, ao longo do tempo houve um crescimento menor das microempresas em relação às de médio porte, por exemplo, conforme mostra a Tabela 5.

A presença majoritária de empresas de micro e pequeno porte pode ser explicada pelo fato de essa indústria oferecer um custo baixo para aporte inicial; além disso, existe um mercado secundário de máquinas e equipamentos para confecção. Esses fatores apontam para a existência de baixas barreiras à entrada e saída, ditando então uma intensa dinâmica ao arranjo, pois as empresas podem mudar sua lógica de atuação rapidamente ou mesmo operar em dois ou mais segmentos. Outro fator que contribui para a atual distribuição de porte das empresas no arranjo é o ciclo de vida curto dos produtos de moda íntima. Esse ciclo exige das empresas um alto grau de convergência interna na estratégia empresarial, pois estão sujeitas às várias mudanças na demanda; portanto, devem frequentemente mudar suas rotinas com o objetivo de adequarem-se ao mercado consumidor. Todo esse contexto favorece o aparecimento de empresas de caráter híbrido, isto é, que desenvolvem atividades tanto no âmbito de confecção quanto de facção.

Tabela 5 - Número de empresas ligadas às atividades do APL

Tipo ⁸	2002	2010	2019	% em 2002	% em 2010	% em 2019	Variação (%)
							2002 - 2010
Microempresa	1.889	3.120	2.592	94,69%	93,86%	94,15%	39,5%
Pequena Empresa	92	193	153	4,61%	5,81%	5,56%	52,3%
Média Empresa	4	10	8	0,20%	0,30%	0,29%	60,0%
Grande Empresa	10	1	0	0,50%	0,03%	0,00%	-900,0%
Total do APL	1.995	3.324	2.753	100,00%	100,00%	100,00%	
Total do ERJ	29.194	37.046	28.040	6,83%	8,97%	9,82%	

Fonte: RAIS/MTE

Dadas as especificidades do território e as características da produção, identificam-se três padrões de organização existentes no APL: 1) produção verticalizada, que compreende toda a cadeia de produção do produto, isto é, a concepção do desenho, o corte de peças, a confecção, o processo logístico e a venda do produto; 2) produção intensiva em trabalho, em que há uma divisão clara de gênero, com as mulheres sendo empregadas na confecção e na

⁸ O critério para a classificação dos estabelecimentos de acordo com o número de empregados utilizado é o mesmo adotado pelo SEBRAE (2013). Os estabelecimentos industriais são classificados como microempresa quando possuem até 19 empregados; pequenas empresas com 20 a 99 empregados; empresas médias com 100 a 499 pessoas ocupadas e grandes empresas com 500 pessoas ocupadas ou mais.

venda e os homens empregados em atividade menos intensa, como o corte; e 3) operação em baixa escala e com altas economias de escopo, devido ao baixo grau de especificidade do bem de capital e ao curto ciclo de vida do produto.

As fábricas do arranjo possuem um *layout* organizado em uma infraestrutura normalmente de três a quatro andares. Nos andares superiores, encontram-se a matéria prima, os tecidos, os rolos etc., e no mesmo nível há a seção de modelagem e corte. Após o corte do tecido, o mesmo é encaminhado diretamente para as costureiras, e nessa etapa é adotada a lógica de linhas de produção ou grupos funcionais. De todas as fases da produção, esta é a mais intensiva e a que reúne uma maior quantidade de trabalhadores. Depois de embaladas e catalogadas, as peças seguem para a parte inferior da loja, onde são vendidas.

2.4. Capacitação e pesquisa

Ao menos quatro instituições são capazes de gerar impacto diretamente nas atividades do APL; são elas: o Instituto Politécnico do Rio de Janeiro, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IPRJ/UERJ); as unidades do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); o Centro de formação para a Indústria do Vestuário de Nova Friburgo (CEVEST), ligado à Prefeitura de Nova Friburgo; e a unidade da Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) em Bom Jardim.

O IPRJ/UERJ é a instituição que está há mais tempo no território, havendo iniciado suas atividades ainda na década de 80, em meio à reestruturação do APL de Moda Íntima. Teve como foco o desenvolvimento de atividades mais relacionadas ao APL de metal-mecânica existente na região. Este pode ser justificado pelo fato de ter-se estabelecido após o reconhecimento do APL de moda íntima pelos órgãos de política no fim da década de 90. No entanto, o foco em engenharia não o impediu de participar de atividades relacionadas ao APL de moda íntima. O IPRJ/UERJ abriu o centro de serviços para confecção construído para abrigar a primeira máquina de corte a laser do APL, além de desenvolver atividades relacionadas à metrologia e à qualidade, com foco na padronização e na aferição da qualidade dos insumos (MARCELLINO, 2017).

Dentre os avanços mais significativos que ocorreram no APL, estão a inserção de novas máquinas e equipamentos na área de corte e a criação de capacidades na área do *design*.

A UERJ, com apoio da FINEP, adquiriu a máquina de corte de alto desempenho em 2007 e junto trouxe o *software* CAD-CAM, capaz de automatizar e otimizar a rotina de modelagem. Porém, a implementação da máquina de corte não logrou muito êxito, dadas as condições de organização das empresas, que são mais compatíveis com as formas tradicionais de corte. O CAD-CAM foi mais bem aceito na produção da moda íntima, por ser mais barato e possuir maior compatibilidade com a estrutura das empresas.

Das instituições listadas, o SENAI é o que se faz mais presente no arranjo, em função da articulação com o Sindicato dos Vestuários de Nova Friburgo (SINDIVEST). O SENAI atua em três frentes no território: SENAI de Nova Friburgo, unidade mais antiga e articulada com o APL de metal-mecânica; SENAI Espaço da Moda, unidade com foco específico em ações de apoio ao APL; e o SENAI Cetiqt, ligado à CNI, que é uma unidade de referência no ramo da moda e desenvolve ações de apoio ao arranjo. A fim de evitar problemas de articulação entre as unidades SENAI, foi firmado um acordo entre as mesmas, em que fica a cargo do SENAI Espaço da Moda desenvolver atividade relacionada à capacitação da mão de obra em nível técnico nas áreas de confecção, moda e *design*; o SENAI Cetiqt desenvolve atividades de consultoria e de serviços técnicos; e o SENAI de Nova Friburgo desenvolve atividades mecânicas com o foco no reparo de maquinário de indústria têxtil.

Cabe destacar a importância do SENAI local para a área do *design*, com a formação do Núcleo de Apoio ao *Design* no início dos anos 2000. Inicialmente, ele desenvolveu serviços de consultoria e prestação de serviços tecnológicos, com a reformulação e a delimitação das áreas de atuação das unidades do SENAI no arranjo. Marcellino (2017) destaca que a

[...] capacitação ocorre, também dentro de uma abordagem pedagógica generalista, com o intuito de formar profissionais capazes de se inserir em empresas que pretendam adotar estratégias de inovação mais autônomas e ativas no APL. Os resultados desse processo é a existência de empresas capazes de desenvolver coleções próprias de forma periódica em qualidade alta o suficiente para competir em fatias do mercado voltadas ao público de alta renda. A construção dessas capacitações também permite às firmas ampliar suas possibilidades de realizar economias de escopo, ao aumentar o repertório de padrões de estampa e desenho a ser utilizados, e aumentar o valor agregado à produção.

O CEVEST é uma instituição ligada à Prefeitura de Nova Friburgo que oferece cursos na área de modelagem, costura e artesanato. A instituição volta-se para um público de maior vulnerabilidade social e econômica e, dessa forma, oferece cursos de forma gratuita. A FAETEC de Bom Jardim oferece cursos de ensino regular e técnico voltados para a área de

confeção. É fruto de uma articulação local dos empresários e está localizado fora de Nova Friburgo.

2.5. Característica da demanda

As empresas do arranjo têm foco no mercado interno por meio de diferentes canais de comercialização. Em fins da década de 90, a APEX, os Correios e o SEBRAE promoveram ações de apoio ao comércio exterior, porém os efeitos foram pontuais. Marcellino (2017) identificou pelo menos seis tipos de canais de comercialização: magazines; lojas próprias; redes comerciais de médio e pequeno porte; lojas em centros comerciais populares; compradores atacadistas e sacoleiras.

As magazines são grandes redes comerciais que operam em escala nacional ou de grandes regiões. Sua presença no arranjo dá-se por meio de representantes comerciais, negociando acordos de venda com alta quantidade de peças íntimas. Algumas empresas especializam-se no atendimento desse público, muito em função dos contratos serem de caráter pré-fixado, dando relativa segurança quanto aos efeitos conjunturais e de sazonalidade. No entanto, essas empresas acabam tornando-se sujeitas às necessidades do cliente, e muitas perdem o poder de barganha, diminuindo sua autonomia estratégica. Além disso, ficam sujeitas ao baixo incentivo à construção de capacidades inovativas. Contudo, no que diz respeito ao trabalho e ao emprego, as empresas fornecedoras das magazines são pressionadas a ampliar o número de trabalhadores na produção, e, para que o contrato seja efetivo, as empresas precisam atender normas específicas de certificação, que vão até as condições de trabalho. A presença das magazines no arranjo mostrou-se um fator indutor para a formalização.

O segundo canal de comercialização identificado é o de lojas próprias. As lojas podem ser: a loja de fábrica, que mantém um sistema logístico direto com a fábrica; e a rede de lojas locais, empresas que estabelecem lojas de fábricas locais e em outras regiões do estado. As lojas próprias estão sujeitas à integração vertical, pois o grau de envolvimento das empresas na prospecção de tendências e design é maior. Um fato positivo atrelado à atuação em diversos canais de comercialização é a oportunidade de promover a própria marca. As empresas que se destacam são as que desenvolvem produtos para o público de alta renda, capazes de investir em qualidade e *design* e desenvolver inovações de produtos com as marcas. Contudo, essas empresas estão sujeitas às flutuações do mercado.

As redes comerciais de menor porte atendem comumente à classe média. Nesse eixo, os fornecedores desenvolvem a oportunidade de produzir marca própria e operar com atividades de maior valor agregado. Porém, o crescimento sustentado na demanda é menor.

As lojas em centros comerciais populares adotam organização similar à de redes de lojas de menor porte. No entanto, para atingir o público de menor poder aquisitivo, optam pela estratégia competitiva baseada no preço, isto é, reduzem os custos e ampliam a produtividade do trabalho, característica da competição espúria, um dos problemas do arranjo quando se discute a informalidade.

O canal de comercialização mais tradicional é o de sacoleiras. Constituem-se em pessoas que adquirem quantidade razoável de produtos e levam para outras regiões para revender. Esse nicho atinge um público de baixa renda e menos exigente em termos de qualidade, além disso, as empresas não nutrem uma capacidade inovativa.

Por fim, temos os atacadistas, que possuem uma estrutura semelhante à dos magazines. Apresenta-se no arranjo por meio de representantes que negociam grandes quantidades destinadas a atender regiões onde não há centros produtores. Os atacadistas revendem os produtos para sacoleiras de cidades médias e regiões metropolitanas. Os efeitos da presença desses são negativos, uma vez que passam a focar em elementos de competitividade.

De todos os canais de comercialização, as lojas próprias, as sacoleiras e os atacadistas são os que mais se destacam no arranjo. A Tabela 6 lista os canais de comercialização, com destaque para as características em comum. No entanto, essa classificação não configura uma regra geral.

Tabela 6 - Canais de comercialização e suas características mais comuns

Canal de Comercialização	Características mais comuns*					
	Verticalização	Estratégia Competitiva	Autonomia Estratégica	Foco do esforço inovador	Efeito sobre o trabalho	Taxa de Informalidade do emprego
Magazines	Média ou Baixa	Economias de Escala - Competição via Preços	Baixa	Inovações em Processo e Modernização do Maquinário	Pressão para elevar a produtividade em processo	Baixíssima
Lojas Próprias	Alta	Aumento do Valor Agregado - Competição via Qualidade	Alta	Marca, <i>Design</i> , Qualidade e Inovação de Produto	Potencial para relação virtuosa	Baixa
Redes de Lojas de Menor Porte (Circuitos de Classe Média)	Alta	Misto	Média	<i>Design</i> e Qualidade	Potencial para relação virtuosa	Média ou Baixa
Centros de Comércio Popular	Alta	Redução de Custos - Competição via Preços	Média	Imitação de <i>Design</i> e Inovação em Processos	Potencial para exploração	Média ou Alta
Compradores Atacadistas	Baixa	Redução de Custos - Competição via Preços	Baixa	Imitação de <i>Design</i>	Potencial para exploração	Média ou Alta
Sacoleiras	Indefinido	Redução de Custos - Competição via Preços	Indefinido	Imitação de <i>Design</i>	Potencial para exploração	Média ou Alta

Fonte: MARCELLINO (2017)

* Não se trata de regras gerais, mas sim de padrões provavelmente frequentes.

3. O PROCESSO DE DIÁLOGO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE MODA ÍNTIMA

3.1. Contexto

Segundo Mattos (2005), o reconhecimento formal do APL de Moda Íntima ocorreu em 1997, a partir da elaboração de estudos liderados pela FIRJAN e pelo SEBRAE-RJ sobre Arranjos Produtivos Locais. Com base nesses estudos, observou-se que a região possuía uma vocação para a produção de moda íntima, incentivando assim essas instituições a implementarem programas de promoção no arranjo. Mattos (2005) ressalta que o interesse do SEBRAE pelos APLs decorre de uma reorientação da instituição que, em vez de manter uma atuação individual, concentrada na consultoria empresarial, passa a incorporar as dimensões e variáveis externas ao ambiente das empresas.

O SEBRAE-RJ encomendou à Fundação Getúlio Vargas (FGV) um estudo intitulado “Desenvolvimento do Cluster de Moda Íntima da Região Centro-Norte Fluminense”, realizado com a finalidade de investigar mais profundamente as relações de produção existentes na região. Porém, Santos (2020) salienta que o estudo identificou que

o APL de Nova Friburgo possui pouca articulação e dinamismo na escala internacional, também há clara percepção das confecções e pequenas indústrias locais da necessidade de maior participação institucional das agências públicas, sobretudo quando nos referimos ao crédito. Também foi detectado dinamismo tecnológico no Arranjo Produtivo Local de Nova Friburgo. Falta-lhe principalmente capacitação técnica e gerenciamento empresarial. (p.102)

O processo de consolidação do APL ocorre em um ambiente de baixa inovação tecnológica e cooperação entre as confecções, que, segundo Santos (2020), são dois elementos centrais para a consolidação de um sistema industrial dinâmico. Conforme Santos (2020),

O APL foi estabelecido sem que houvesse agências que fomentam a inovação técnica ou tecnológica, e se fundaram na tradição ou no “saber fazer”. As agências de desenvolvimento viram uma oportunidade fundada em uma tradição do trabalho têxtil e feminino, e não na inovação. Outro elemento que desarticula a consolidação plena do APL é a falta de cooperação e a radicada ideologia de competição entre as partes que compõem o APL. A falta de cooperação entre os agentes que compõem o APL também implica no desenvolvimento tecnológico, pois não há compartilhamento de informações inovadoras entre os agentes. (p.104)

Embora o arranjo não possuísse um dinamismo apontado como o ideal para o crescimento e o fortalecimento da indústria, o estudo realizado pela FGV garantiu visibilidade ao APL e, com isso, foi escolhido pela Agência Especial da Câmara de Comércio de Milão (PROMOS) e pelo SEBRAE-RJ com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID) para fazer parte do projeto-piloto, que objetivava desenvolver uma experiência de desenvolvimento baseada nos distritos industriais italianos. Além do APL de moda íntima, outros APLs foram escolhidos para fazer parte do projeto. São eles: APL de móveis de Paragominas, no Pará; o APL de calçados de Campina Grande, na Paraíba; e o APL de confecções e artesanato em Tobias Barreto, em Sergipe (MATTOS, 2005). Segundo Mattos (2005), o programa buscava a difusão de informações sobre mercados potenciais, incrementando a produtividade mediante a capacitação de trabalhadores, da criação de uma competitividade cooperativa e da transferência de tecnologia.

O projeto-piloto PROMOS/SEBRAE/BID visava à promoção do desenvolvimento das regiões onde estavam localizados os APLs a partir do fortalecimento e da consolidação das cadeias produtivas. O projeto possuiu três eixos fundamentais: Eixo 1: Dinâmica de Distrito, que visava gerar iniciativas de aperfeiçoamento da interação social nos diversos setores associados à produção, para que dessa forma fosse estabelecida uma boa governança; Eixo 2: Desenvolvimento Empresarial e Organização da Produção, que envolvia a elaboração de planos de trabalho sólido e realizável pelas empresas, onde se estabelecesse planos estratégicos, de redução de custos, de investimento em tecnologia e *design*; e Eixo 3: Informação e Acesso a Mercados, em que se concentrava tudo o que dizia respeito à venda do produto, desde o público-alvo, da qualidade do produto, e do pós-venda, até os concorrentes. Portanto, o objetivo foi desenhar metas para que se alcançassem os objetivos propostos pelo plano estratégico da empresa.

Com a escolha do Arranjo Produtivo de Moda Íntima de Nova Friburgo para compor o quadro de territórios alvo do projeto-piloto PROMOS/SEBRAE/BID, o arranjo passa a ter projeção internacional e nacional no debate sobre políticas de desenvolvimento regional na América Latina. A partir disso, outras instituições passam a desenvolver políticas de apoio. Dentre eles, o BNDES e o Banco do Brasil, iniciando sua atuação com desenvolvendo de políticas de crédito e fomento; a FAPERJ, com recursos do MCTI, realizando o Programa Plataformas Tecnológicas; e a UERJ, atuando no desenvolvimento do arranjo com aporte da FINEP. Por meio da articulação de empresários, o governo estadual do Rio de Janeiro fez-se presente, concedendo incentivos fiscais por meio da Lei da Moda, em 2003, e da Lei Rosinha, em 2006. Por fim, a APEX contribuiu com o desenvolvimento de seis consórcios de exportação, com apoio do SEBRAE e dos Correios.

Assim, o primeiro decênio dos anos 2000 é marcado pelo estabelecimento de atores não governamentais no arranjo, isto é, atores dispostos a planejar ações com vistas ao desenvolvimento da produção de moda íntima. A região serrana, mais especificamente o entorno de Nova Friburgo, já dispunha do APL de metal-mecânica estabelecido. Segundo o referencial teórico de arranjos produtivos locais discutido no item 1.1, é necessário considerar as atividades que norteiam a produção propriamente dita. Então, com o estabelecimento do APL de metal-mecânica, ocorre uma reunião de atores governamentais e não governamentais em prol do desenvolvimento da indústria metal-mecânica na região. Dessa reunião, destacam-se as atividades das instituições de ensino e capacitação, o SENAI e a UERJ. Ambas, em sua origem no território, formulam suas atividades com o foco na área de metal-mecânica e, com a efervescência do APL de Moda Íntima, travam uma mudança de escopo para atender também às necessidades da produção de moda íntima.

Com toda a visibilidade que ganhou APL de Moda Íntima e, principalmente, com o aporte de recursos do projeto PROMOS/SEBRAE/BID, ocorreu um movimento voluntário por parte das instituições, que então instalaram-se no território e passaram a promover ações voltadas para a produção da moda íntima. Apesar desse movimento voluntário, muitas ações individuais não obtiveram êxito, pois não existia um diálogo claro, muito menos entendimento sobre o que de fato fosse a produção de moda íntima e suas reais necessidades.

O fim do projeto PROMOS/SEBRAE/BID, em fins dos anos 2010, é marcado pela desaceleração de boa parte das ações de apoio e desmobilização das estruturas de governança. No ano de 2010, a feira de moda íntima, a FEVEST, criada em 1992 e que se consolidou como importante canal de divulgação dos produtores de moda íntima, não ocorreu, devido à falta de articulação e mobilização dos atores responsáveis pela sua organização, nesse caso o SINDIVEST. Desde a sua criação, a Feira do Vestuário passou por diversas mudanças, que envolveram a definição do público-alvo, quais instituições seriam responsáveis pela sua produção e organização, quais empresários estariam aptos a participar do evento, entre outras.

O ambiente de desaceleração e desmobilização das ações voltadas para o arranjo são intensificadas em 2011, quando a região de Nova Friburgo e adjacências sofreram com desastres ambientais. Segundo Marcellino (2017), o Banco Mundial estimou perdas materiais próximas da ordem de R\$ 4,7 bilhões, além das perdas humanas. O arranjo de moda íntima sofre três impactos: 1) perdas humanas; 2) o centro de serviços localizado no *campus* da UERJ, que abrigava a máquina de corte, foi totalmente destruído, inclusive a própria

máquina; 3) as empresas do APL sofreram grandes perdas materiais e tiveram dificuldades de voltar a operar. Esse cenário devastador aproxima os atores, reacendendo o espírito colaborativo do arranjo. Contudo, o empresariado, após 2011, adota novas perspectivas para a produção de moda íntima.

Diante desse contexto, surgiu a parceria entre o BNDES e o Banco Mundial para a formulação do programa de recuperação econômica do território, entre 2011 e 2014. No entanto, ela não teve foco específico no arranjo, mas marcou a volta de políticas de grande porte. A iniciativa foi pautada na concessão de crédito para investimento, mais especificamente para capital fixo. No entanto, dado o *layout* das fábricas atingidas pelas enchentes, as perdas se concentram no estoque e em sua área administrativa, sendo totalmente ou parcialmente destruídas. O programa teve problemas de concepção, diagnóstico, excesso de exigências e falta de coordenação com outras instituições. Contudo, é um período que marca o retorno da articulação da governança e o início da atual fase do arranjo.

Segundo Marcellino (2017), os principais pontos de êxito das políticas implementadas foram: a) capacitação do empresariado local, com qualificação das competências gerenciais e administrativas, levando os empresários a organizar rotinas formais de gestão em diferentes níveis, criar plano de negócio e realizar atividades de planejamento estratégico constante; b) organização da estrutura de governança; e c) ampliação e fortalecimento da FEVEST, importante canal de comercialização.

3.2. Origem do ambiente de diálogo e suas características

Segundo Dutrénit *et al.* (2017), o espaço de diálogo existe onde há condições que favoreçam o estabelecimento do mesmo. É o local no qual os atores estabelecem uma iniciativa de intercâmbio, expõem os motivos que os levaram até aquele lugar, bem como a sua opinião sobre o objeto central, como, por exemplo, o APL de Moda Íntima. Nesse local também ocorre a manifestação dos poderes de cada parte integrante. Dessa forma, temos o estabelecimento de uma “arena” onde ocorrem as disputas pela liderança do diálogo para assim estabelecer a linha de ocorrência das ações.

Devido à falta de articulação e cooperação dos atores locais, o Conselho da Moda figurou como importante espaço para a promoção do diálogo entre os principais atores do arranjo. Ademais, conforme visto no item 1.1, a cooperação corresponde a uma das principais

dimensões de análise do referencial teórico de Arranjos Produtivos Locais. A partir do processo cooperativo, projetos e programas podem ser desenvolvidos a fim de obter melhorias nos produtos e processos produtivos.

Dentre as iniciativas realizadas desde que o arranjo ganhou visibilidade, 46 ações foram propostas pelo Conselho da Moda no âmbito do projeto PROMOS/SEBRAE/BID e outras 25 ações ficaram sob a responsabilidade do SEBRAE. O projeto que surgiu em 2002 teve o SEBRAE como articulador principal, pois aportou recursos, desenvolveu e aplicou a metodologia criada. O SEBRAE atuou em parceria com a Agência Especial da Câmara de Comércio de Milão, na Itália (PROMOS), realizando missões internacionais com os empresários do APL. Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) atuou como instituição de fomento, transferindo recursos via FUMIN (Fundo Multilateral de Investimentos) para o arranjo (BORIN, 2006). O entrevistado 4 destaca a importância da criação do Conselho da Moda e menciona que

o Conselho da Moda foi criado justamente porque a gente começou a perceber que como a gente virou vitrine, todo mundo queria vir aqui fazer alguma coisa. Só que as ações estavam sendo repetidas, existiam recursos que estavam sendo desperdiçados. Pois, às vezes, eram disponibilizados, mas sem saber a real necessidade, o que precisava ser feito. Ou se aquilo já estava sendo feito por alguém. O Conselho da Moda foi criado justamente com esse objetivo. Porque são tantas entidades envolvidas, então vamos trazer todo mundo pra sentar junto, conversar e pra dizer “olha, instituição X, foca na pequena empresa e foca na formalização, porque a gente tem um mercado informal. Instituição X foca em capacitar a mão de obra para o setor. Instituição X foca em pesquisa, em inteligência de mercado, e no que uma faculdade pode trazer de inovação.” E então, a ideia do conselho foi essa. Sentar juntos para não ir atirando todo mundo pra tudo quanto é lado. Vamos encontrar um alvo e vamos atirar juntos para alvo e ter um objetivo que a gente realmente vai potencializar esses recursos.” (Entrevistado 4 – Empresa Local)

A relevância do Conselho pode ser observada na fala do entrevistado 3, que, além de ressaltar a importância da organização dos recursos direcionados ao APL e a organização das entidades parceiras reunidas em prol do desenvolvimento econômico da região, afirmou que o Conselho teve uma importante influência na concepção empresarial. Segundo o entrevistado 3, o Conselho

promove várias ações. E, principalmente, acho que uma das grandes ações no nosso setor foi a abertura da ideia do design para dentro das companhias que até então estavam ainda ou algumas que estava na frente sabiam mais ou menos sobre o assunto, não tinha profissionais qualificados dentro. Então começou a se criar uma preocupação em capacitação técnica, em aproximar o SENAI, em trazer coisas que pudessem ajudar na disseminação de uma ideia de design para dentro de um produto de confecção, que antes só tinha briga do preço. Quer dizer tinha uma massificação enorme em termos de produção, mas você não tinha valor agregado e isso era ruim, porque você ficava realmente refém ao mercado varejista, que é um mercado muito

cruel enquanto se passa a ter a cooperação pelo design [...] (Entrevistado 3 – Representação Local)

Segundo Albagli (2006), a função primordial do Conselho é articular as iniciativas das diversas instituições, buscando estabelecer um canal de comunicação entre elas e as empresas. Dentre as principais atividades executadas pelo Conselho da Moda, de acordo com Albagli (2006), estão a:

definição políticas e programas para o APL; aprovação de planos e programas necessários à implementação das metas previstas; avaliação da implantação, desenvolvimento e a execução dos empreendimentos; deliberação sobre o rateio de despesas e demais encargos; estipular os encargos e definir remunerações. (p.4)

O Conselho tem como marca registrada a formalização das relações e ações por meio de convênios, consórcios e projetos. Dentre as atividades realizadas pelo Conselho, estão: o Café da Moda e a Conversa Íntima, realizadas com a finalidade de reunir os empresários para coletar suas opiniões e promover o debate sobre as questões consideradas problemáticas pelos atores; o planejamento de cursos e treinamentos, segundo as necessidades apresentadas pelos participantes do Conselho; e missões nacionais e internacionais, formadas por comitivas de empresários. A Tabela 7 mostra, de forma sintética, o grau de atuação das instituições no arranjo. Contudo, a governança territorial é marcada pelo favorecimento de alguns interlocutores em detrimento de outros (*Ibidem*, p.5).

Tendo em vista que um dos objetivos do projeto PROMOS/SEBRAE/BID foi o estabelecimento de uma governança territorial, o Conselho da Moda cumpriu a intenção institucional, figurando como um dos sucessos do projeto. Todavia, do ponto de vista dos atores locais, o Conselho da Moda não foi capaz de exercer seus objetivos de forma eficaz e perene no território. Uma de suas falhas está na execução de sua governança territorial, pois a mesma não é capaz estimular a articulação, participação e atuação em conjunto dos interessados, além de não permitir o desenvolvimento da coordenação e o controle das ações e dos projetos elaborados. Sua outra falha está no favorecimento de grupos de empresários selecionados pelos dirigentes do Conselho da Moda, para determinar os processos de decisão política, em detrimento dos empresários mais novos ou pequenos.

Tabela 7 - Instituições atuantes no APL de Moda Íntima

Escopo de atuação geográfico	Principal missão institucional				
	Fomento, Crédito, Subsídios, Financiamento, e afins	Apoio a C,T&I	Representação e Articulação	Apoio à Inserção Internacional	Apoio a MPEs
Internacional	BID			Instituto Promos	
Nacional	BNDES Caixa Econômica* Banco do Brasil* Bradesco*	SENAI Cetiqt FINEP		APEX Correios*	SEBRAE*
Estadual	AGERIO Governo Estadual (Incentivos Fiscais)	FAETEC* SENAI/RJ* UERJ* FAPERJ	SEDEIS (Câmara de APLs) FIRJAN*		
Local		Prefeitura de Nova Friburgo Prefeitura de Bom Jardim	SINDVEST		

Fonte: MARCELLINO (2017).

Obs.: As instituições assinaladas com (*) projetam-se localmente através de sedes específicas ou instituições vinculadas no território do APL.

3.3. A relação e a mobilização dos principais atores

O Conselho da Moda, quando criado, em 2002, reunia apenas as cinco principais organizações e instituições mais atuantes no APL, além dos representantes de algumas empresas. Segundo Albagli (2006), são elas:

a) Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) - Atua na articulação e na interação entre empresas e instituições, promove iniciativas para a modernização e o fortalecimento da atividade produtiva na região, presta serviços de suporte às empresas. Conta com uma representação regional.

b) Serviço de Aprendizagem Industrial (Senai) - Também faz parte do sistema Firjan, contando com uma unidade multidisciplinar em Nova Friburgo, a qual desenvolve atividades de capacitação profissional e assistência técnica.

c) Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae) - Possui um escritório de representação em Nova Friburgo, atuando na mobilização, na coordenação e na articulação de iniciativas e na captação e administração de recursos para o APL.

d) Instituto Politécnico da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IP/UERJ) - Atua no APL principalmente via Núcleo de Desenvolvimento e Difusão Tecnológica (ND²Tec), que engloba as atividades da Incubadora de Empresas da Base Tecnológica do ND²Tec (IEBTec) e do Escritório de Transferência de Tecnologia (ETT); e via o Projeto de Apoio Técnico e Gerencial ao APL, que tem por objetivo estruturar, criar e implantar o Núcleo de Inteligência da Produção (NIP) no prédio do ND²Tec.

e) Sindicato da Indústria do Vestuário de Nova Friburgo (Sindvest) - Conta com pouco mais de 1 centena de associados. (p.4)

O Conselho de Moda passou por três fases emblemáticas, são elas: a implantação do Conselho; reestruturação institucional e por fim, a fase de acomodação e equilíbrio de ideias. A primeira fase corresponde à implantação do próprio Conselho, com as instituições refletindo sobre o setor da moda, unificando e implementando ações. Nessa fase, outras instituições passam a fazer parte do Conselho, como o Banco do Brasil, que passou a oferecer linhas de crédito desenhadas para o arranjo. Porém, Albagli (2006) salienta que houve um embate de opiniões entre as instituições participantes e os empresários da região, assim como houve uma incompreensão dos empresários acerca das atitudes tomadas nas reuniões do Conselho da Moda. No ano de 2003, a coordenação de várias iniciativas foi feita pela Secretaria Executiva do Conselho, formada por representantes do Sebrae e da Firjan, que exerceram a liderança na estrutura de governança do APL. Tais lideranças já tinham certa presença na região, devido às outras aptidões do território, conforme destacado no item 2.2. Contudo, não estavam necessariamente ligadas à produção de moda íntima.

Ademais, no mesmo ano de 2003, o Conselho enfrentou a rejeição do empresariado, porque o desenvolvimento do programa de APEX havia beneficiado apenas quatro empresas (BORIN, 2006). Então, criou-se um ambiente de descrédito sobre a atuação de qualquer órgão de política por parte do empresariado. Dessa forma, com o objetivo de mudar essa imagem, o Conselho da Moda criou comitês com a participação de empresários e instituições, que têm por objetivo analisar as ações propostas pelas instituições. São eles: Comitê de projetos especiais; apoio gerencial; crédito e incentivo fiscais; comércio exterior; e meio ambiente e responsabilidade social (*Ibidem*, p. 165). As reuniões do Conselho passaram a ser trimestrais, enquanto os comitês reuniam-se mensalmente.

Diante disso, é notável a complexa estrutura institucional do arranjo, com instituições que atuam no nível regional ou nacional, como o Sistema S e instituições de ensino e

pesquisa, que mantêm uma presença física no arranjo. No entanto, o SEBRAE constituiu-se numa figura de mais expressiva atuação no arranjo. Marcellino (2017) ressalta que essa complexidade desperta a disputa entre as instituições, devido às suas diferentes visões de atuação.

As divergências territoriais levaram algumas instituições a optarem por atuar fora do escopo do Conselho da Moda. Destaca-se a atuação da UERJ, inicialmente presente na criação do Conselho. Porém, com uma posição não tão valorizada, passou a desenvolver atividades não mais articuladas ao Conselho. Há ainda a atuação da Prefeitura de Nova Friburgo, com a construção do CEVEST, e a Prefeitura de Bom Jardim, articulando e criando a FAETEC de Bom Jardim.

Na sua fase inicial, a presidência do Conselho da Moda é marcada pela presença de atores de outros segmentos, principalmente de metal-mecânica. Após diversos embates, a presidência passa a ser liderada por empresários ligados à produção da moda íntima. Ainda vale destacar a ausência de representantes da classe de trabalhadores no Conselho, fato que contribuiu para que ações voltadas para os trabalhadores, como remuneração e condições de trabalho, não sejam tratadas no âmbito do Conselho da Moda.

Além do Sindicato da Indústria do Vestuário de Nova Friburgo (Sindvest), o APL de Moda Íntima conta com a presença do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Vestuário de Nova Friburgo (STINVNF) no território, criado em 1984. Segundo Castro (2011), a criação do STINVNF marca a saída das costureiras do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Fiação e Tecelagem de Nova Friburgo (STIFTNF). Apesar de o arranjo possuir dois sindicatos dos trabalhadores, ambos atuam de forma diferente.

O Sindvest foi criado em 1979 por trabalhadores demitidos das indústrias têxteis da região de Nova Friburgo nos anos 70. Segundo os entrevistados, o Sindvest estaria mais para um sindicato dos empresários do que para um sindicato dos trabalhadores. Essa característica é perceptível quando o Sindvest junto à instituição de Ensino e Capacitação planeja quais cursos e quantas vagas serão oferecidas, de acordo, com a demanda dos empresários. Posteriormente, o sindicato promove a seleção e a divulgação dos cursos criados. Uma parcela de cursos é liberada ao público em geral, chamada de gratuidade setorial. Essa característica pode ser observada na fala do Entrevistado 7, quando questionado sobre as vagas ofertadas. Segundo o Entrevistado 7,

É um processo dialógico. A gente faz um estudo de como que foi no passado, o que a gente pode acrescentar de novo, qual curso a gente vai tirar e faz o planejamento do ano. Vai ser feito também junto com ele (Sindvest), aprovado e assinado. Então, definindo esses títulos, essas vagas, isso é documentado e entregue ao sindicato e ele que faz a doação das gratuidades também. Então, assim, é um diferencial do sindicato. Eu tenho essas vagas para os meus associados. Então é um privilégio ser associado. [...] Ele (Sindvest) que monta a turma e divulga o curso, mas dentro desse mailing dele e vai encaminhando. Então, as empresas levam as demandas para o sindicato e montam as turmas, bem como distribuem as gratuidades. (Entrevistado 7 - Ensino e Capacitação)

Outro entrevistado é incisivo em destacar a força política do Sindvest, principalmente durante o período do projeto PROMOS/SEBRAE/BID. Segundo o Entrevistado 3,

É não só esse dinheiro específico (Projeto PROMOS/SEBRAE/BID) mas “os dinheiros”, né, que existiam dentro das instituições, por exemplo o Sebrae tem muito dinheiro próprio, na época o SENAI tinha seus recursos e a Firjan os seus, fora isso os aportes vindos de outros organismos, que faziam parte disso. E o sindicato (Sindvest) com a sua força política, porque é dele que saem as demandas para que essa galera se mobilize, para fazer alguma coisa porque ele é a representação oficial das empresas, então é ele quem vai dizer, eu quero que gaste esse dinheiro aqui, aqui e a colá. Enfim, quando a gente começou a perceber que existia uma inversão de função e o recurso se cessa acaba virando essa relação oca, em que uma reunião de Conselho passava a ser uma reunião de promoção desses, dos órgãos em si competentes, né, que estavam no acordo de cooperação técnica e que começaram a adicionar a essas cadeiras do conselho outras entidades, como Acianf – Associação comercial de Nova Friburgo [...]. (Entrevistado 3 - Ensino e Capacitação)

Dessa forma, pode-se inferir que houve uma predominância maior do discurso do empresariado local nas reuniões do Conselho da Moda em relação ao dos trabalhadores propriamente dito, pois sua representação formal, o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Vestuário de Nova Friburgo (STINVNF), não fazia parte da cúpula do Conselho da Moda. Ao STINVNF, infelizmente, restou uma atuação na margem e, por vezes, não experimentou em sua totalidade os benefícios trazidos pelas instituições de fora, já que um dos requisitos para usufruí-los era que estivessem ligados ao Conselho da Moda. Todavia, a falta de diálogo e inclusão dos trabalhadores e costureiras nas questões do arranjo motivou principalmente as costureiras a promoverem ações para serem notadas pelos órgãos de política. Segundo o Entrevistado 8 houve,

muita reclamação, dos empresários de que as costureiras não eram leais, a costureira se vendia por uma cesta básica, o outro pagava 50 reais a mais ela mudava, saia para lá, ficava no piga-piga até o ponto delas começarem a estipular o salário delas, então houve um fortalecimento das costureiras e os empresários tiveram dificuldade. (Entrevistado 8 - Ensino e Capacitação)

Apesar de o movimento ter garantido às costureiras visibilidade, não foi suficiente para que o sindicato, o STINVNF, representante formal, participasse assiduamente das reuniões e se tornasse membro oficial do Conselho, como ocorre com o Sindvest. Então, o diálogo para o desenvolvimento de políticas objetivando a valorização e até mesmo a

formalização das costureiras ficava fadado ao que o empresário entendia como necessário para melhorar as condições de trabalho. Além disso, como visto no item 2, o APL de Moda Íntima é marcado pela presença expressiva de faccionistas, por vezes estimulada pelos empresários em busca da diminuição do custo da produção.

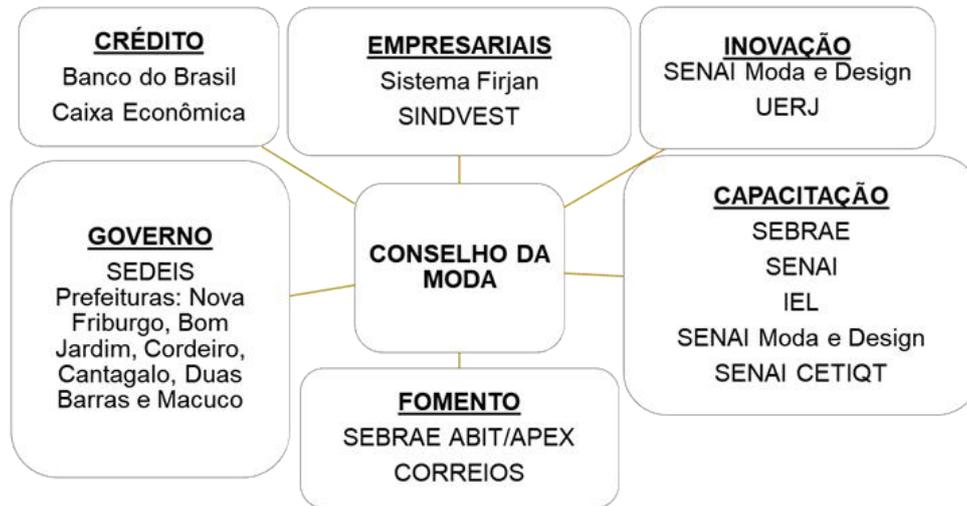
Conforme observado nos discursos, o Sindvest, munido da sua força política, foi capaz de influenciar os destinos dos recursos. Contudo, a instituição não foi capaz de manter o seu ideário de defensor do empresariado local e desenvolver ações em prol da produção da moda íntima. Com o fim do projeto PROMOS/SEBRAE/BID, o Sindvest vivenciou a evasão de diversos empresários e quase teve suas atividades encerradas, conforme salienta o Entrevistado 13, ao ser questionado sobre o insucesso das políticas desenvolvidas no arranjo:

um exemplo disso é o esvaziamento do próprio sindicato em 2009, 2010. No caso, não houve uma formação realmente de liderança, que conseguissem entender a função, por exemplo, do sindicato (Sindvest). Então, na realidade não houve uma formação realmente de lideranças consistentes. Em 2011, na realidade, a gente estava na eminência de não ter mais sindicato (Sindvest), então eu acho que houve uma falha muito grande, foi colocado inclusive, lideranças que tinham seis políticos, estava sendo usado para outros fins que não o bem comum. Seguiu-se rumos muito difusos. O sindicato (Sindvest) que era para representar efetivamente, era para ter crescido, na realidade ele tinha implodido. (Entrevistado 13 - Representação e Articulação e Empresa Local)

Na segunda fase, ocorreu uma reestruturação do Conselho, com a intensificação de nomeações de representantes empresariais atuantes no arranjo para o Conselho, para os Comitês de apoio gerencial e para as Câmaras especiais. Por fim, a terceira fase foi marcada pela acomodação e pelo equilíbrio de interesses entre os integrantes do Conselho. Além das instituições listadas, passaram a participar do conselho: as prefeituras de Cordeiro, Cantagalo, Bom Jardim, Duas Barras e Macuco, o Banco do Brasil, o BNDES, o Ministério de Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo⁹ (BORIN, 2006). A Figura 3 mostra a atual estrutura do Conselho da Moda após suas fases.

⁹Atualmente, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais (SEDEERI) e em 2010 por meio do Decreto N° 42.777/2010 a Secretaria de Estado de Turismo foi criada se desvinculando da Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Figura 3 - Estrutura do Conselho da Moda



Fonte: LOYOLA (2013 *apud* MARCELLINO, 2017)

No final do primeiro decênio dos anos 2000, o Conselho da Moda sofre uma desfragmentação intensificada com o término do Projeto PROMOS/SEBRAE/BID em 2010. Além de a região sofrer com um desastre natural, conforme mencionado acima, ela foi forçada a se reestruturar. Por esse motivo, muitos empresários perderam suas produções e outros não conseguiram se reerguer. Contudo, pouco foi relatado pelos entrevistados a respeito do processo de fragmentação do Conselho ao longo dos anos. Atualmente, o Conselho da Moda existe, mas não com o mesmo poder de influência e capacidade de reunião de atores como em sua gênese.

Nos anos 2000, o Conselho foi palco das mais diversas disputas, tais como: por liderança, tanto do ponto de vista institucional, com as instituições participantes do Conselho da Moda desejando ocupar a cadeira de “Presidente”, quanto pessoal, com os empresários entrando em conflitos ferrenhos, visando ao poder para benefício individual. Além disso, a atitude autoritária do Presidente do Conselho atrapalhou a integração com os empresários e a entrada de outros empresários no Conselho da Moda. Conforme salienta o Entrevistado 8:

Não queriam porque era muito, tinha uma postura assim, “quem manda aqui sou eu”. Ele chegava na frente numa reunião de Conselho de Moda constringia até os próprios convidados que eram pessoas do BNDES, do Banco. Gente graúda que vinha e ele com o sininho na mesa meio que tocando fazendo as coisas e tal. Um empresário levantou e falou: “Ué eu larguei lá a minha mãe... São 8h30 o que é que estou fazendo aqui se eu não posso dá a minha opinião? Não posso falar?” e ele não fez nada não deu a palavra a ele, então levantou e foi embora muito saíram atrás. Então ele criava este tipo de constringimento e isso daí atrapalhou um bucado, uma integração entre confecções mais avançadas com aquelas menos avançadas deveria

ter partido do próprio conselho da moda. Vamos dá uma estratificada, esse tipo de ação nos podemos colocar para aquelas mais evoluídas que vão entender e vão caminhar e essas serão a ser uma espécie de ponta de lança porque aquela pequinhinha, um dia vai chegar lá. E aí o SEBRAE vai, o SENAI vai e dá uma estrutura, fazer ações mais adequadas para aquelas. Não foi possível, primeiro porque o projetão estava muito engessado naquilo, tinha que seguir aquilo, eles achavam né. (Entrevistado 8 - Ensino e Capacitação)

Uma vez que um dos objetivos para a criação do Conselho da Moda foi a administração dos recursos direcionados ao arranjo, debates foram travados para determinar o destino dos recursos, pois os interesses dos atores participantes, principalmente os atores não governamentais, eram diversos. Essa diversidade de opiniões, por vezes, não permitiu que planos reais e eficazes fossem planejados e debatidos, pois as reuniões tornavam-se cansativas, ao ponto de diversos empresários não se sentirem mais interessados em desenvolver um plano coletivo de ação para o desenvolvimento do APL, bem como o planejamento de ações futuras e permanentes.

CONCLUSÃO

O referencial teórico de arranjos produtivos locais funciona como um óculos que nos permite observar as interações dos agentes econômicos e sociopolíticos reunidos por meio de uma determinada atividade econômica. Mas, suscita que o diferencial desta reunião está justamente suas particularidades fortemente condicionadas as características territoriais. Dessa forma, mesmo que ocorra o desenvolvimento de uma cadeia de produção semelhante em outra localidade esta terá também características singulares que determinaram o seu caráter único de interações entre os atores.

A difusão do termo APL propiciou uma mudança na forma de atuação territorial de algumas instituições, como por exemplo o Sebrae. As instituições e organizações que adotaram em alguma medida os conceitos desenvolvidos passaram a considerar em seus objetivos de política pública os atores externos e as especificidades territoriais. Todavia, não significa que as políticas públicas seguiram fielmente as características defendidas pelo conceito.

A região serrana do Rio de Janeiro é marcada pela colonização de imigrantes das mais diversas etnias e concentra, desde meados do século XIX, relevantes atividades econômicas para a economia estadual, como a produção de café e tecidos. Após o declínio de tais atividades, principalmente as ligadas à produção de tecidos e vestuário, a parcela da população empregada defronta-se com uma mudança de paradigma, isto é, antes, encontrava-se na condição de empregada das fábricas, vendendo sua força de trabalho e o conhecimento adquirido sobre a cadeia de produção; depois, surge como compradora de força de trabalho e passa a utilizar todo o seu conhecimento para angariar recursos visando obter lucro para suas empresas.

O conhecimento existente no local sobre a produção de moda íntima transforma a região do Município de Nova Friburgo, e posteriormente outros municípios do entorno, em referência na produção de moda íntima do Estado do Rio de Janeiro. Esse conhecimento singular ou conhecimento tácito, que é caracterizado segundo a forma de produção única do local, segundo Vargas (2002) é um dos principais elementos que caracterizam a existência de um arranjo produtivo local. Ademais, levando em consideração a trajetória histórica da região com a produção de tecidos e derivados é nítida a construção e o desenvolvimento de uma diversidade de atores econômicos e sociais. Então, após o estudo realizado pela FGV,

conforme visto no capítulo 3, o APL de Moda Íntima chama a atenção dos principais órgãos de política pública.

Dessa forma, o APL de Moda Íntima passa a receber apoio de diversos órgãos, tais como SENAI, SEBRAE, BNDES, prefeituras, Correios, entre outros. O arranjo recebeu vultosas somas de recursos das mais diversas instituições instaladas após os anos 2000, segundo os relatos obtidos por meio das entrevistas. Contudo, tais somas são impossíveis de serem calculadas, pois muitas informações foram perdidas, e outras não foram devidamente registradas pelos responsáveis pelo desenvolvimento das ações.

O arranjo destaca-se como um caso de sucesso pelos órgãos de política, principalmente do ponto de vista da governança territorial, com a criação do Conselho da Moda. Conforme o argumento de Dallabrida; Becker (2003 *apud* GARCIA, 2011), sobre os processos que dão origem à governança territorial, o Conselho criou uma dinâmica territorial com a organização das iniciativas de ações planejadas pelas instituições, que, num primeiro momento, estavam realizando atividades sobrepostas e, com isso, gerando um embate ineficaz. Então, com a participação dos empresários, pôde-se, também, planejar e traçar as melhores iniciativas, bem como construir um plano de ação segundo as expertises das instituições.

Apesar de inicialmente o Conselho da Moda ter sido liderado por grupos de interesses que não estavam totalmente envolvidos com a produção principal, logo, com a manifestação dos empresários, tal entendimento sobre o conselho mudou. Conforme, o referencial teórico utilizado, a governança territorial consiste na caracterização e no balizamento dos processos de tomada de decisão coletiva. É o que ocorre com a figura do Conselho da Moda. Dentro deste, são tomadas as decisões que irão impactar o modo como o arranjo seguirá. E, com o embate entre os atores não governamentais e governamentais, é possível definir e desenhar políticas mais condizentes com a realidade daqueles que operam diariamente no arranjo.

Contudo, afirmar que as políticas de promoção desenvolvidas caracterizam o Arranjo Produtivo de Moda Íntima como um caso de sucesso merece ressalvas, conforme afirma Marcellino (2017). Do ponto de vista da criação de um ambiente visando à participação pública, principalmente dos envolvidos diretamente na produção, o Conselho da Moda figura como um relativo caso de insucesso. Além disso, as políticas não incentivaram a criação de uma autonomia política e institucional na maioria dos atores do arranjo. Ocorre que após o término da execução das políticas de promoção do APL muitos não tinham uma visão sobre

como realizar um planejamento de suas expectativas, e por vezes, de sua produção para um período de médio e longo prazo. Isso dificulta o planejamento empresarial, mas também, prejudica a construção de uma cultura inovativa, do ponto de vista a experimentar tecnologias ou formas de produção que estão no ambiente externo.

No que concerne à participação pública não se estimulou a participação mais intensa daqueles que se encontram no chão de fábrica, isto é, os trabalhadores e trabalhadoras. Essa precária participação desestimula a discussão sobre a qualidade de vida no trabalho, a remuneração, etc., deixando nas mãos dos empresários a determinação e o planejamento, sem ao menos ter a opinião daqueles que mais são afetados. Além disso, na prática, há uma barreira à entrada de novos empresários e também de empresários mais antigos, classificados, pela opinião daqueles que fazem parte do Conselho desde a sua criação, como empresários que não são capazes de provocar impactos relevantes no arranjo. Tal atitude dificulta a pluralidade de ideias dos empresários, uma vez que todos estão no mesmo território e são impactados de forma direta ou indireta pelas políticas realizadas.

Dessa maneira, as políticas desenvolvidas no APL de moda íntima poderiam ter logrado um êxito maior se os participantes do ambiente de diálogo tivessem de fato privilegiado uma maior interação e cooperação entre atores do arranjo. Tendo em vista que não há consenso quanto à qualificação, isto é, bom ou ruim, para as políticas públicas, o mesmo é válido para governança territorial, mas, conforme visto, privilegiar determinados grupos não significa estimular o desenvolvimento de um determinado lócus, por vezes, significa destinar forças e recursos inutilmente. Então, o desenvolvimento local não está somente na eleição de um determinado local como virtuoso e então ter uma lista de órgãos ou instituições destinando recursos a perder de vista. Mas, no entendimento dos problemas comuns, identificação dos afetados e como são afetados e no estabelecimento do diálogo como ponte para discussão e determinação das ações a serem implementadas de forma mais eficiente e eficaz no território.

BIBLIOGRAFIA

ALBAGLI, S. **Difusão de informações e conhecimentos e inovação local: um estudo sobre o APL de moda íntima de Nova Friburgo**. In: VII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, Marília/SP, 2006.

ALMEIDA, L. A. Poder e políticas públicas: O que nos dizem os modelos teóricos? **Revista Agenda Política**, Vol.4, n.3, p. 216-237, 2016

APOLINÁRIO, V. *et al.* APLs como instrumento de promoção do desenvolvimento local e regional no Norte e no Nordeste. In: MATOS, M. G. P., *et al.* (Orgs.). **Arranjos Produtivos Locais: Referencial, experiências e políticas em 20 anos da Redesist**. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

BORIN, E. C. P. **O SEBRAE E OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: o caso de Nova Friburgo/RJ**. Tese de Doutorado. Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

CAMPOS, R. R. *et al.* Aprendizagem por interação: pequenas empresas em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Orgs.). **Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASSIOLATO, J. ; LASTRES, M. H. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. ; MACIEL, M. L. (Orgs.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

CASSIOLATO, J. e LASTRES, H. M. M. Sistema de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo , 19 , n. 1, Jan./Mar. 2005.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M; CASSIOLATO, J. E; MACIEL, M. L. (Orgs.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASTRO, S. D. *et al.* Aprendizados com políticas para APLs e sua conexão com as políticas de desenvolvimento regional, produtivo e inovativo. In: MATOS, M. P. D., *et al.* (Orgs.). **Arranjos produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos de Redesist**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p. 391-468.

DUTRÉNIT, G. *et al.* Dimensiones y atributos relevantes de los procesos de diálogo entre comunidades para el diseño de políticas públicas de CTI. In: DUTRÉNIT, G.; NATERA, J. M. (Orgs.). **Procesos de diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España**. Buenos Aires: CLACSO, 2017. p. 37-71.

DUTRÉNIT, G.; NATERA, J. M. Procesos de diálogo para el diseño de políticas de CTI: La construcción de una red temática. In: DUTRÉNIT, G.; NATERA, J. M. (Orgs.). **Procesos de diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España**. Buenos Aires: CLACSO, 2017. p. 13-24.

GARCEZ, C. *et al.* Análise de políticas para arranjos produtivos locais no Brasil: uma introdução. In: CAMPO, R.R. *et al* (Orgs.). **Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

GARCIA, M.C.P. **A dimensão territorial do desenvolvimento a partir de especificidades de APLS do Paraná.** Tese de doutorado. Rio Claro - SP: Instituto de Geociências e Ciências Exatas – Unesp, 2011.

GUIMARÃES, R. G. **A dinâmica do aprendizado em arranjos produtivos locais (APL) de confecção em diferentes regiões: dois estudos de caso.** Tese de doutorado. Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. UFRJ. Rio de Janeiro, 2018.

LASTRES, H. M. M. *et al.* Globalização e inovação localizada. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (Orgs.). **Globalização e Inovação Localizada: Experiências de sistemas locais no Mercosul.** [S.l.]: [s.n.], 1999.

MARCELLINO, I. S. Políticas e evolução do APL de Moda Íntima de Nova Friburgo. In: CASSIOLATO, J. E., *et al.* (Orgs.). **Desemaranhando a tecnologia do êxito em políticas de desenvolvimento produtivo: estudos de caso narrados a partir da perspectiva de seus protagonistas.** Rio de Janeiro, 2017.

MATOS, M. G. P. *et al.* A evolução de Arranjos Produtivos Locais em uma década. In: MATOS, M. G. P.; BORIN, E.; CASSIOLATO, J. E. (Orgs.). **Uma década de evolução dos Arranjos Produtivos Locais. Políticas estratégicas de inovação e mudança estrutural.** 1. ed. Rio de Janeiro: E-papes, 2015.

MATOS, M. G. P.; CASSIOLATO, J. E.; PEIXOTO, F. O referencial conceitual e metodológico para a análise de Arranjos Produtivos Locais. In: MATOS, M. G. P., *et al.* (Orgs.). **Arranjos Produtivos Locais: Referencial, experiências e políticas em 20 anos da Redesist.** Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

MATTOS, R.C. **Desvendando o Íntimo Espaço da Moda.** Tese de Doutorado. Departamento de Geografia. Universidade Federal Fluminense (UFF). Rio de Janeiro. 2005

MONASTERIO L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: CRUZ, B. D., *et al.* (Orgs.). **Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas.** 1ª. ed. Brasília: FUNCEP-Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986. v. 1.

ROSA, L. D. **Vestuário industrializado: uso da ergonomia nas fases de gerência de produto, criação, modelagem e prototipagem.** Tese de Doutorado. Departamento de Artes e Design. Puc-RIO. Rio de Janeiro. 2011.

SANTOS, D. T. **A produção do espaço da cidade de Nova Friburgo.** Dissertação de mestrado. Departamento de Geografia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2014.

SANTOS, D.T. Crise e Reestruturação da Indústria Têxtil no Município de Nova Friburgo, estado do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Geografia Humana. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. 2020.

SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito.** Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SECCHI, L. Políticas Públicas: Conceitos. Esquemas de Análise, Casos Prático. Cengage Learning, São Paulo, 2012.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (SEBRAE)(Org.). Anuário do trabalho na micro e pequena empresa. 6^a ed. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE. Brasília, DF, 2013

SILVA, M.A.R. Instituições, Políticas Públicas e impactos da Pandemia do Coronavírus no Tocantins: notas introdutórias. In: SILVA, M. A.R.; ALMEIDA, L. A.(Org.). **Sociedade, políticas públicas e desenvolvimento: pluralidade e diálogos possíveis**. Brasília: Gráfica Movimento, 2020.

SOUZA, S.M.A. **Relações entre as formas de governança de arranjos produtivos com a competitividade e o desenvolvimento local sustentável**. Tese de doutorado. Campina Grande-PB: Centro de Tecnologia e Recursos Naturais - UFCG, 2010

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

SZAPIRO, M. *et al.* Panorama histórico da RedeSist e fundamentação teórica da abordagem de APL. In: MATOS, M. G. P., *et al.* (Orgs.). **Arranjos Produtivos Locais: Referencial, experiências e políticas em 20 anos da Redesist**. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

TATSCH, *et al.* Arranjos produtivos locais como instrumento de promoção do desenvolvimento local e regional: as experiências do Sul e Sudeste. In: MATOS, M. G. P. *et al.* (Orgs.). **Arranjos Produtivos Locais: Referencial, experiências e políticas em 20 anos da Redesist**. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

THIELMANN, R.; LA ROVERE, R. L. Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação. In: Castro, N. J.; Dantas, G. A. **Políticas públicas para Redes Inteligentes**. Rio de Janeiro: Publít, 2016.

VARGAS, M. A. (2002) “**Aspectos conceituais e metodológicos na análise de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**”. Programa de Pesquisa Micro e Pequenas Empresas em Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

ANEXO

ANEXO 1 – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

- 1. Roteiro de entrevista junto a Organizações de promoção e representação**
- Descreva as iniciativas de apoio e fomento do APL nos últimos 10 a 15 anos nas quais a organização esteve envolvida ou protagonizou
 - Como se deu o processo de formulação/definição das iniciativas?
 - Foi realizado algum diagnóstico prévio? Caso sim, como e quem o realizou?
 - Foram mobilizadas outras organizações/ atores no diálogo
 - Objetivos e metas da iniciativa
 - Organizações envolvidas e seus respectivos papéis
 - Recursos financeiros da iniciativa? Origem, quanto, em que e com quem tais recursos foram despendidos?
 - Público(s) alvo
 - Tipos de iniciativas/ações realizadas
 - Governança – sensibilização e mobilização dos atores, criação de espaços e meios para o diálogo e de instâncias formais de representação do APL (núcleos gestores, etc.);
 - Acesso a mercados – construção de alguma espécie de identidade coletiva (marca, indicação geográfica, certificações, etc.), missões para a participação em feiras, eventos e exposições;
 - Compras públicas – uso do poder de compra dos governos municipal, estadual federal e das empresas públicas como forma de mobilizar estruturas produtivas;
 - Capacitação técnica – articulação entre instituições de capacitação para oferta de cursos focados nas necessidades dos APL;
 - Consultoria e capacitação gerencial – apoio à incorporação e aperfeiçoamento de práticas e técnicas de gestão (balcão, cursos e consultorias);
 - Infraestrutura física – espaços para a implantação de estruturas produtivas (parques industriais, condomínios, etc.) E espaços de comercialização (shoppings); ampliação de infraestrutura de transporte e urbana, comunicação, logística, etc.;
 - Difusão tecnológica e apoio à incorporação de novos processos produtivos, via consultoria, capacitação e crédito;
 - Aquisição coletiva de insumos e contratação coletiva de serviços especializados;
 - Crédito para capital de giro, para aquisição de máquinas e equipamentos e ampliação de estrutura produtiva. Incentivos fiscais. Fundos de aval e outros mecanismos de facilitação de acesso a crédito;
 - Apoio a esforços inovativos;
 - Apoio ao atendimento a normas fitossanitárias e ambientais, a requisitos para certificação e obtenção de selos.
 - Dificuldades enfrentadas ao longo das iniciativas de apoio/fomento
- Até que ponto diferentes objetivos e metas foram alcançados? Qualifique os impactos com relação à:
 - Ganhos de produtividade
 - Melhoria na qualidade de produtos
 - Desenvolvimento de novos produtos
 - Melhoria nos processos produtivos
 - Melhoria nas condições de fornecimento dos produtos
 - Melhor capacitação de recursos humanos
 - Melhoria nas condições de comercialização

- Introdução de inovações organizacionais
- Novas oportunidades de negócios
- Promoção de nome/marca das empresas no mercado
- Maior inserção das empresas no mercado externo
- Enraizamento das atividades produtiva no território
- Mitigação de impactos ambientais e sociais
- Em que medida iniciativas contribuíram para o desenvolvimento do APL nos últimos 10 a 15 anos?
- Relação com os governos federal, estadual e municipal
- Principais carências para desenvolvimento do APL que persistem
- Sugestões para políticas de aumento da capacidade competitiva do APL

2. Roteiro de entrevista junto a Organizações de CTI

- Descreva as iniciativas de apoio e fomento do APL nos últimos 10 a 15 anos nas quais a organização esteve envolvida ou protagonizou
 - Como se deu o processo de formulação/definição das iniciativas?
 - Foi realizado algum diagnóstico prévio? Caso sim, como e quem o realizou?
 - Foram mobilizadas outras organizações/ atores no diálogo
 - Objetivos e metas da iniciativa
 - Organizações envolvidas e seus respectivos papéis
 - Recursos financeiros da iniciativa? Origem, quanto, em que e com quem tais recursos foram despendidos?
 - Público(s) alvo
 - Tipos de iniciativas/ações realizadas
 - Capacitação técnica – articulação entre instituições de capacitação para oferta de cursos focados nas necessidades dos APL;
 - Consultoria e capacitação gerencial – apoio à incorporação e aperfeiçoamento de práticas e técnicas de gestão (balcão, cursos e consultorias);
 - Difusão tecnológica e apoio à incorporação de novos processos produtivos, via consultoria, capacitação e crédito;
 - Apoio ao atendimento a normas fitossanitárias e ambientais, a requisitos para certificação e obtenção de selos;
 - Apoio/envolvimento em iniciativas de P&D e esforços inovativos;
 - Atividades contínuas de pesquisa, laboratórios e serviços relacionadas às atividades do APL.
 - Dificuldades enfrentadas ao longo das iniciativas
- Até que ponto diferentes objetivos e metas foram alcançados? Qualifique os impactos com relação à:
 - Ganhos de produtividade
 - Melhoria na qualidade de produtos
 - Desenvolvimento de novos produtos
 - Melhoria nos processos produtivos
 - Melhoria nas condições de fornecimento dos produtos
 - Melhor capacitação de recursos humanos
 - Melhoria nas condições de comercialização
 - Introdução de inovações organizacionais
 - Novas oportunidades de negócios

- Promoção de nome/marca das empresas no mercado
- Maior inserção das empresas no mercado externo
- Enraizamento das atividades produtiva no território
- Mitigação de impactos ambientais e sociais
- Em que medida iniciativas contribuíram para o desenvolvimento do APL nos últimos 10 a 15 anos?
- Principais carências para desenvolvimento do APL que persistem
- Sugestões para políticas de aumento da capacidade competitiva do APL

3. Roteiro de entrevista junto a Empresas

- Descreva as iniciativas de apoio e fomento do APL nos últimos 10 a 15 anos que a empresa conhece (em cada caso, apontando se a empresa participou/se beneficiou ou não)
 - Como se deu o processo de formulação/definição das iniciativas?
 - Foi realizado algum diagnóstico prévio? Caso sim, como e quem o realizou?
 - Foram mobilizadas outras organizações/ atores no diálogo
 - Objetivos e metas das iniciativas
 - Organizações envolvidas e seus respectivos papéis
 - Recursos financeiros da iniciativa? Origem, quanto, em que e com quem tais recursos foram despendidos?
 - Público(s) alvo
 - Tipos de iniciativas/ações:
 - Governança – sensibilização e mobilização dos atores, criação de espaços e meios para o diálogo e de instâncias formais de representação do APL (núcleos gestores, etc.);
 - Acesso a mercados – construção de alguma espécie de identidade coletiva (marca, indicação geográfica, certificações, etc.), missões para a participação em feiras, eventos e exposições;
 - Compras públicas – uso do poder de compra dos governos municipal, estadual federal e das empresas públicas como forma de mobilizar estruturas produtivas;
 - Capacitação técnica – articulação entre instituições de capacitação para oferta de cursos focados nas necessidades dos APL;
 - Consultoria e capacitação gerencial – apoio à incorporação e aperfeiçoamento de práticas e técnicas de gestão (balcão, cursos e consultorias);
 - Infraestrutura física – espaços para a implantação de estruturas produtivas (parques industriais, condomínios, etc.) E espaços de comercialização (shoppings); ampliação de infraestrutura de transporte e urbana, comunicação, logística, etc.;
 - Difusão tecnológica e apoio à incorporação de novos processos produtivos, via consultoria, capacitação e crédito;
 - Aquisição coletiva de insumos e contratação coletiva de serviços especializados;
 - Crédito para capital de giro, para aquisição de máquinas e equipamentos e ampliação de estrutura produtiva. Incentivos fiscais. Fundos de aval e outros mecanismos de facilitação de acesso a crédito;
 - Apoio a esforços inovativos;
 - Apoio ao atendimento a normas fitossanitárias e ambientais, a requisitos para certificação e obtenção de selos.
 - Dificuldades enfrentadas para a participação da empresa / para que empresa se beneficiasse das iniciativas

- Até que ponto diferentes objetivos e metas foram alcançados? Qualifique os impactos com relação à:
 - Ganhos de produtividade
 - Melhoria na qualidade de produtos
 - Desenvolvimento de novos produtos
 - Melhoria nos processos produtivos
 - Melhoria nas condições de fornecimento dos produtos
 - Melhor capacitação de recursos humanos
 - Melhoria nas condições de comercialização
 - Introdução de inovações organizacionais
 - Novas oportunidades de negócios
 - Promoção de nome/marca das empresas no mercado
 - Maior inserção das empresas no mercado externo
 - Enraizamento das atividades produtiva no território
 - Mitigação de impactos ambientais e sociais
- Em que medida iniciativas contribuíram para o desenvolvimento do APL nos últimos 10 a 15 anos?
- Relação com os governos federal, estadual e municipal
- Principais carências para desenvolvimento do APL que persistem
- Sugestões para políticas de aumento da capacidade competitiva do APL

**ANEXO 2 - ATIVIDADES PRODUTIVAS DO APL E SEUS RESPECTIVOS
CÓDIGOS CNAE**

CNAE 2.0	Nome
13111	Preparação e fiação de fibras de algodão
13120	Preparação e fiação de fibras têxteis naturais, exceto algodão
13138	Fiação de fibras artificiais e sintéticas
13146	Fabricação de linhas para costurar e bordar
13219	Tecelagem de fios de algodão
13227	Tecelagem de fios de fibras têxteis naturais, exceto algodão
13235	Tecelagem de fios de fibras artificiais e sintéticas
13308	Fabricação de tecidos de malha
13405	Acabamentos em fios, tecidos e artefatos têxteis
13511	Fabricação de artefatos têxteis para uso doméstico
13529	Fabricação de artefatos de tapeçaria
13537	Fabricação de artefatos de cordoaria
13545	Fabricação de tecidos especiais, inclusive artefatos
13596	Fabricação de outros produtos têxteis não especificados anteriormente
14118	Confecção de roupas íntimas
14126	Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas
14134	Confecção de roupas profissionais
14142	Fabricação de acessórios do vestuário, exceto para segurança e proteção
14215	Fabricação de meias
14223	Fabricação de artigos do vestuário, produzidos em malharias e tricotagens, exceto meias
20401	Fabricação de fibras artificiais e sintéticas
28631	Fabricação de máquinas e equipamentos para a indústria têxtil
28640	Fabricação de máquinas e equipamentos para as indústrias do vestuário, do couro e de calçados
46168	Representantes comerciais e agentes do comércio de têxteis, vestuário, calçados e artigos de viagem
46419	Comércio atacadista de tecidos, artefatos de tecidos e de armarinho
46427	Comércio atacadista de artigos do vestuário e acessórios
47555	Comércio varejista especializado de tecidos e artigos de cama, mesa e banho
47814	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios
74102	Design e decoração de interiores