

Análise escalar do desenvolvimento nas políticas públicas para o Arranjo e Sistema Produtivo e Inovativo Local-Aspil

Scalar analysis of the development of public policies for the Arrangement and Productive and Innovative Local System - Aspil

Thayse Andrezza Oliveira Do Bu Araújo¹ⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0011-2005>

Ângela Maria Cavalcanti Ramalho²ⁱⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8567-4367>

Resumo

Este artigo analisa as políticas públicas de fomento do Arranjo e Sistema Produtivo e Inovativo Local - ASPIL de artefatos e confecções de algodão colorido da Paraíba, a partir da perspectiva escalar do desenvolvimento. Para tanto, foi traçada uma pesquisa usando um campo, com aplicação de entrevistas semiestruturadas e questionários na coleta de dados, além de revisão da literatura. Em congruência com a literatura especializada, buscou-se identificar como se constitui os subsistemas do Aspil em questão, mapeando os atores e funcionamento do sistema e do arranjo do Aspil em análise; de modo a definir a escala macro (Brasil, Espanha e Paris), meso (Nordeste) e micro (Paraíba). Verificou-se que o ASPIL aqui analisado se desenvolveu a partir de estratégias de órgãos públicos locais. Contudo, depois de 2010, a falta de políticas públicas de apoio ao arranjo culminou no alargamento de entraves. Mesmo assim, as empresas do arranjo têm se destacado no cenário da moda internacional, devido às parcerias com os atores da escala macro. Por outro lado, desde 2016, tem sido estruturada uma política pública com visão multi-escalar de fomento aos arranjos, por se entender que a análise a partir das escalas proporcionam a orientação das políticas de desenvolvimento.

Palavras-chave: ASPIL; políticas públicas; escalas.

Abstract

This article analyzes the public policies to promote the Local Productive and Innovative Arrangement and System - ASPIL of colored cotton artifacts and confections from Paraíba, from the scalar perspective of development. Therefore, a survey was designed using a field, with application of semi-structured interviews and questionnaires in data collection, in addition to a literature review. In line with the specialized literature, we sought to identify how the Aspil subsystems in question are constituted, mapping the actors and functioning of the system and the Aspil arrangement under analysis; in order to define the macro scale (Brazil, Spain and Paris), meso (Northeast) and micro (Paraíba). It was found that the ASPIL analyzed here developed from the strategies of local public bodies. However, after 2010, the lack of public policies to support the arrangement culminated in the expansion of barriers. Even so, the companies in the arrangement have stood out in the international fashion scene, due to their partnerships with macro scale actors. On the other hand, since 2016, a public policy has been structured with a multi-scale vision of fostering arrangements, as it is understood that the analysis based on scales provides guidance for development policies.

Keywords: ASPIL; public policy; scales.

¹ Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE-PB), Brasil. E-mail: thayseandrezzaecon@gmail.com

² Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil. E-mail: angelamcramalho@gmail.com

1 Introdução

No início dos anos 2000, a Paraíba começou a se destacar, no âmbito nacional do segmento têxtil sustentável, como produtora de algodão naturalmente colorido. Tal fato foi resultado de dois cenários: I– as pesquisas desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – Algodão para o fortalecimento da resistência da fibra naturalmente colorida; e, II– uso do algodão colorido como matéria-prima nas confecções da Paraíba, impulsionado pelo Sindicato da Indústria do Vestuário da Paraíba (SINDIVEST).

Como consequência da crise do bicudo, na década de 1980, e, portanto, com o desmantelamento da produção de algodão branco no estado da Paraíba, esse que era de fundamental importância para a economia do estado³, a Embrapa foi impulsionada, por empresários têxteis japoneses, a iniciar pesquisas com o algodão colorido, na busca pelo fortalecimento da fibra para seu uso no maquinário da indústria têxtil. Os empresários visitaram a Embrapa na cidade de Campina Grande – PB, no ano de 1989, e estimularam a busca por novas variedades coloridas de algodão e demonstraram interesse em adquirir o algodão naturalmente colorido para a confecção de roupas de recém-nascidos e pessoas alérgicas.

O setor de confecções local também foi abalado pela concorrência crescente dos têxteis de Pernambuco e com a abertura comercial do país, e, portanto, com a forte concorrência dos produtos chineses.

Nesse cenário, conforme entrevistas e a própria literatura analisada para o estudo em questão, entre a década de 1990 até o ano de 2000, os pesquisadores da Embrapa desenvolveram pesquisas para o fortalecimento da fibra, de modo a torná-la apta para uso no processo têxtil, uma vez que, é sabido que o algodão naturalmente colorido já se encontrava presente na natureza, mas era preterido ao branco, em decorrência das características da sua fibra; isto é, desde a Revolução Industrial, o algodão branco foi utilizado devido ser mais apto para as máquinas da Indústria Têxtil⁴.

Como consequência, em 2000, é lançada a primeira cultivar de algodão naturalmente colorido: BRS 200. Diante desse cenário, o SINDIVEST encontrou no uso de algodão naturalmente colorido nas confecções de seus associados, um diferencial competitivo para apresentarem na Feira Nacional da Indústria Têxtil (FENIT) no ano 2000.

Atualmente, não se debate apenas a cadeia produtiva de algodão colorido da Paraíba, mas sim, faz-se menção ao seu Arranjo e Sistema Produtivo e Inovativo Local (ASPIL). Isto é, busca-se compreender todo o contexto no qual ocorre a produção e a inovação.

Assim sendo, conforme conceitua Cavalcanti Filho *et al.* (2008), os ASPILs referem-se aos conjuntos de atores econômicos, sociais e políticos, que, em determinado território comum, interagem, de maneira formal ou informal, em torno de uma atividade produtiva central ou de um conjunto de atividades, no intuito de obter ganhos econômicos.

Como explica Cavalcanti Filho (2012), um sistema produtivo e inovativo local pode apresentar diversos APL's articulados ao sistema, numa relação de dependência sistêmica entre o 'centro' (o sistema) e sua 'periferia' (o arranjo).

Os ASPIL's têm sido apresentados como um instrumento para promoção do desenvolvimento local/regional, à medida que promovem a geração de emprego e renda local; e, com as articulações e parcerias entre os atores, pode culminar na inserção competitiva da

³ O algodão branco foi de extrema importância para a economia paraibana nos anos de 1925 e 1966, sendo o responsável pelo desenvolvimento de algumas cidades do Estado, como foi o caso de Campina Grande, isso tudo, em decorrência do seu poder de geração de emprego e renda, seja no campo, indústrias de confecções e no comércio do vestuário, como explica Picciotto e Shewchenko (2006).

⁴ Para mais detalhes sobre o desenvolvimento da fibra, ver: Do Bu (2018); Lirbório (2017) e Farias (2010).

localidade no cenário global. Para tal fim, autores como: Cavalcanti Filho *et al.* (2008), Barroso e Soares (2009), Cavalcanti Filho (2012), Gondin (2011), Guimarães (2013), Abrantes (2014); discutem sobre a elaboração de Políticas Públicas de apoio aos ASPILs.

No âmbito local, desde o ano de 2016, o governo do estado da Paraíba, junto com a Universidade Federal da Paraíba, tem desenvolvido um projeto de planejamento estratégico em prol do desenvolvimento econômico dos arranjos produtivos e inovativos locais da Paraíba: o Plano de Desenvolvimento Econômico, Social e Sustentável para os Arranjos Produtivos Locais da Paraíba (PLADES). Uma tentativa de construir um projeto de Estado, sob a ótica multiescalar do desenvolvimento, para diminuir e sanar os gargalos existentes nos arranjos da Paraíba, e assim, promover o desenvolvimento local por meio deles.

Partindo do pressuposto que as escalas geram subsídios tanto para os atores avaliarem suas práticas, como também para a orientação das políticas de desenvolvimento; o objetivo do estudo em pauta é investigar sobre a existência/condução das políticas públicas direcionadas ao fomento do ASPIL de artefatos e confecções de algodão colorido da Paraíba, tendo em vista a superação dos entraves ao processo, a partir da ótica da análise escalar do desenvolvimento.

Adequando a visão multiescalar do desenvolvimento à categoria analítica ASPIL, foi definido, neste estudo, que a escala macro se refere aos espaços onde se encontram os atores do sistema produtivo e inovativo local de artefatos e confecções de algodão naturalmente colorido, a saber: o Brasil, Espanha e Paris. Por sua vez, a escala microrregional se refere ao estado da Paraíba, onde se encontra o núcleo dos atores do arranjo produtivo de artefatos e confecções de algodão naturalmente colorido da Paraíba. Por fim, compreende-se aqui, a escala mesorregional como o espaço (hiato) entre o que foi classificado como micro e macro. Portanto, em termos geográficos, considerou-se a região Nordeste como parte da escala meso do ASPIL em análise.

De antemão, cabe esclarecer que, alguns estudos podem trazer outras classificações das escalas macro, meso e micro, em congruência com seus objetos de estudo. Por exemplo, Alcântara e Kneib (2018), trabalhando com a visão multiescalar sobre o Urbanismo, considera a escala macro, em nível de cidade; a escala meso seria o bairro; e a escala micro, consistia na paisagem urbana. Por outro lado, no aspecto legal, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto lei n. 6.047, de 22/02/2007 (Revogado pelo Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019) considera as seguintes escalas: *macrorregional*, que consiste ao espaço geográfico das grandes regiões brasileiras, com prioridade para Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e a escala *sub-regional*, que se refere ao recorte territorial em áreas prioritárias da PNDR⁵.

A partir dessa contextualização, o tópico 2 trará algumas discussões sobre as escalas de desenvolvimento e a introdução da visão escalar nas políticas públicas de fomento aos APLs.

2 Notas sobre ASPIL e políticas públicas com o enfoque escalar de desenvolvimento

O termo Arranjo Produtivo Local surge na década de 1990, no âmbito do grupo de estudos Rede de Estudos em Sistemas Produtivos Inovativos Locais – REDESIST, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Contudo, a literatura também reconhece que Alfred Marshall, no final do Século XIX, já faz menção às atividades produtivas aglomeradas de atores econômicos de pequeno e médio porte. Entretanto, tais aglomerados, não tiveram muita atenção dos especialistas, ao menos, enquanto vigorava o Regime de Acumulação

⁵ Para mais detalhe sobre a escala sub-regional, ver o art 5º do Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.

Fordista, quando o modelo produtivo de referência, sinônimo de competitividade, era formado pelos grandes complexos industriais verticalmente integrados (COSTA, 2010).

Entretanto, com a mudança de paradigma de produção e o surgimento do modelo de acumulação flexível, emerge o interesse por pequenos espaços produtivos e, no âmbito acadêmico, emergem teóricos com ênfase nos territórios e nas aglomerações entre empresas.

O conceito de ASPIL deriva da categoria analítica: Sistema Nacional de Inovação (SNI), como explica Albuquerque (1996). Segundo essa perspectiva teórica, o progresso técnico é fruto da interação dos agentes envolvidos, que podem ser: firmas, conjunto de empresas parceiras, universidades, órgãos governamentais e institutos de pesquisa. Logo, o SNI tem como alicerce a visão sistêmica do processo inovativo, pois, a interação dos agentes é imprescindível para que exista o progresso técnico, já que, individualmente, eles não possuem todos os conhecimentos para o desenvolvimento inovativo (ALBUQUERQUE, 1996; SAMPAIO, 2011).

O conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos Inovativos Locais, traz consigo a visão sistêmica, uma vez que o foco da análise reside na identificação e análise dos vínculos existentes de interação, cooperação/conflitos e aprendizagem direcionadas à introdução de novos produtos e processos (CAVALCANTI FILHO, 2012).

Ao estudar sobre algum ASPIL, na maioria das vezes, é preciso realizar uma pesquisa de campo para, não só compreender os vínculos existentes, mas, primeiramente, para identificar os agentes que compõem a estrutura e identificar o espaço de atuação (localização).

Szapiro *et al.* (2017, p.77-78) explicam que, segundo a metodologia da Redesist, é preciso realizar o desenho do arranjo e/ou sistema produtivo e inovativo local, que deve apresentar as atividades produtivas, de serviços e comercialização do arranjo e os atores locais ou externos que desempenham o papel de coordenação das atividades. E acrescentam que o “[...] Foco especial é colocado nas atividades e agentes geradores e difusores de conhecimentos e inovações” (SZAPIRO *et al.*, 2017, p.78).

Amaral Filho (2011, p.178) explica que: “Quando se estuda um sistema produtivo, a principal preocupação está em procurar identificar os tipos de agentes envolvidos, seus padrões comportamentais, e compreender as leis e propriedades constituidoras desse sistema”.

Os atores dos ASPILs são divididos nas seguintes classes: I) Empresas produtoras, comerciais, prestadoras de serviços técnicos, tecnológicos e científicos; II) empresas do Sistema Financeiro; III) trabalhadores; IV) usuários finais; V) organizações de apoio, promoção e financiamento, cooperativas, associações e sindicatos; e, V-governos (Local/Municipal, Estadual/Regional e Nacional/Multilateral/Global).

Cavalcanti Filho (2012, p.14) destaca que: “Sendo formado por atores diversos em sua natureza, funções e posição hierárquica [...] mas que apresentam regularidade e coerência sistêmicas, os ASPILs devem ser constituídos por subsistemas, em diferentes escalas”.

Nas palavras de Amaral Filho (2011, p. 174): “Uma vez articulados, os elementos *conjunto, atores, vínculos e localidade* formam a imagem de um holograma, entendido aqui como um sistema localizado de produção, no qual o ‘arranjo produtivo’ passa a ser seu regime de funcionamento”.

Distinguir o arranjo produtivo do sistema produtivo e inovativo local é necessário. De acordo com Cavalcanti Filho (2012), o sistema é formado por 12 dimensões, divididas em três subsistemas: *cultural, política e econômica*. Sendo assim, o subsistema *cultural* apresenta três dimensões, são elas: *população, história e território*. No subsistema *político* são analisadas as dimensões: *trabalho, propriedade e poder*. Por fim, no subsistema *econômico*, existem seis dimensões, agrupadas em três mecanismos: o mecanismo de geração da riqueza, que engloba as dimensões *produção e inovação*; o mecanismo de apropriabilidade, que envolve as dimensões *consumo e investimento*; e o mecanismo de circulação e aceleração da riqueza, que inclui as dimensões *financiamento e comercialização* (CAVALCANTI FILHO, 2012).

Portanto, é preciso desenhar as tessituras dos três subsistemas. A partir disso, é observável quais atores estão presentes no sistema produtivo, mas que não integram o arranjo, e como se dá essas relações de conexão com o arranjo. A ausência de uma das dimensões, no território, resulta em um arranjo que se vinculará ao sistema por meio desta dimensão. Para elucidar, caso no território do APL não haja a dimensão inovação, mas sim, dependem de atores de fora daquele território para suprir a carência, tais atores são os integrantes do sistema produtivo, ao passo que, o arranjo se vincula ao sistema mediante a dimensão inovação.

Um grande impasse é a definição do território do arranjo e o do sistema. Isto é, identificar as fronteiras externas internas de domínio da estrutura política, econômica e cultural. Conforme Amaral Filho (2011, p.183) explica, a localização do sistema “é uma das tarefas mais difíceis enfrentadas pelos pesquisadores que se ocupam dos sistemas de produção localizados”.

Essa dificuldade está atrelada aos próprios pressupostos de Sistema Nacional de Inovação, ou seja, dado o caráter sistêmico, ao se falar de ASPIL, está sendo discutido e analisado muito mais do que a dinâmica de uma firma ou uma indústria, está sendo analisado um “complexo entrelaçado de atividades acionadas por trabalhadores, empresas, organizações, governos, além de fatores intangíveis. Como é sabido, estes agentes não se concentram em um só lugar, passível de ser claramente delimitado” (AMARAL FILHO, 2011, p.183).

Ao analisar os distritos industriais italianos, Becattini (1989 *apud* AMARAL FILHO, 2011) se deparou com o desafio de identificar a localização dos sistemas produtivos locais, pois, dado o caráter instável de seus elementos, pondera que é necessário, a depender de qual seja o objetivo do estudo, que o pesquisador adapte seus critérios de delimitação da localização para cada estrutura.

Embora o cerne da compreensão de um ASPIL esteja nas relações que se desenvolvem em seu interior para gerar algum valor econômico, é preciso ponderar que a mobilização entre os atores econômicos e sociais de um arranjo são limitadas, diante do cenário global. Surgindo então, a necessidade de um olhar mais atento sobre o papel do Estado no processo de apoio/fomento às estratégias de desenvolvimento.

Isso porque, como explica Albuquerque e Zapata (2008), é o Estado que traz consigo uma noção de longo prazo mais ampla do que a existente nos setores empresariais subordinados à racionalidade econômica e, portanto, centrados na busca de lucros imediatos, que, por vezes, podem ser contraditórios as estratégias em prol de um desenvolvimento sustentado.

Entretanto, quando se discute acerca do desenvolvimento regional, nos últimos anos, tem sido dada ênfase ao protagonismo dos atores locais que, mobilizados iriam trabalhar as potencialidades locais. Portanto, seriam os responsáveis por um desenvolvimento endógeno, de baixo para cima. Em oposição, ao que vigorava no passado, principalmente no período do Regime Militar Brasileiro, quando as políticas públicas eram de cima para baixo, por vezes, sem considerar as especificidades das regiões/localidades.

Sobre a valorização ao protagonismo local para gerar o desenvolvimento regional/local, Brandão (2007, p. 35-37 *apud* VIEIRA, 2017, p.6) crítica:

Uma endogenia exagerada das localidades [...] Nesse contexto, ‘o local pode tudo’ e, diante da crescente ‘sensibilidade do capital às variações do lugar’, bastaria mostrar-se diferente e ‘especial’, propagando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades, etc. para ter garantida a sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor ‘venda da região ou da cidade’, tem [...] embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento.

Contudo, é preciso ponderar que a escala micro (local) não é um espaço suficiente para a intervenção política em prol da superação de atrasos econômicos, pois suas causas podem estar nas escalas mesorregional ou macrorregional. Como explica Brandão (2008a, p.152): “um problema se manifesta em uma escala - por exemplo, o desemprego municipal-, suas determinações podem estar em outra esfera (na política macroeconômica na escala nacional)”. De maneira que “contribuem para anular estratégias microeconômicas e políticas de desenvolvimento” (MATOS; CASSIOLATO; PEIXOTO, 2017).

Do mesmo modo, formular uma política pública nacional de desenvolvimento, sem levar em conta as disparidades e especificidades regionais de um território, pode culminar na ausência de efetividade da política, justamente, em decorrência de barreiras às políticas implantadas. Isso se explica pelo fato das distintas trajetórias percorridas pelo capitalismo. Nas palavras de Brandão (2008b, p. 6): “Demonstra-se assim que o sistema capitalista é por natureza polimórfico [...] Daí a necessidade do estudo de suas particularidades e do seu modo diverso de organização em cada contexto histórico, institucional, geográfico etc”.

Portanto, é arbitrário, considerar, a historicidade do local (e sua cultura) e o espaço, como um substrato neutro sobre o qual se encontram as atividades econômicas. E principalmente, quando se observa o contexto brasileiro, pois como explicam Szapiro *et al.* (2017, p.46), O Brasil é “caracterizado por alta heterogeneidade relacionada às especificidades de um território vasto e diversificado com variados padrões de evolução histórico-institucionais”.

Desse modo, percebe-se que, as políticas públicas implementadas em determinado país/região não devem ser exatamente as mesmas que as adotadas em outras localidades. E mais, é preciso pensar em políticas pública numa perspectiva multiescalar.

É necessário identificar o espaço de atuação dos atores das diversas atividades econômicas. É preciso a identificação do *locus* onde melhor acontece o diálogo e o envolvimento dos atores, como salienta Abrantes (2014); mas também, estruturar uma ação pública, que não somente esteja centrada na escala micro, mas sim, que seja articulada com as escalas meso e macrorregional.

Como acrescenta Brandão (2008a, p.154-155):

A realidade tem negado as elaborações teóricas abstratas “uniescalares”. Em todo o mundo, as políticas de desenvolvimento, com maiores e melhores resultados, são justamente as que não discriminam nenhuma escala *de per se* (considerando que uma escala seja melhor que outra, devendo ser privilegiada na ação), mas, sim, reforçam as ações multi-escalares.

Diante disso, e em concordância com Brandão (2012), é necessário deixar de lado a polarização local-global para dar atenção a uma abordagem multiescalar do desenvolvimento. Seria a busca por um desenvolvimento integrado, mediante a articulação horizontal dos atores econômicos, sociais e políticos; e a integração vertical das diferentes escalas (microrregional, mesorregional e macrorregional) político-administrativas. Para tanto, é preciso o estabelecimento de políticas públicas estruturadas no âmbito macro (nacional) com ações nas demais escalas, levando em consideração as especificidades e assimetrias de cada localidade.

No que se refere às ações públicas de fomento e apoio aos arranjos produtivos locais, desde 1999, existiam ações no Brasil, mesmo sendo desarticuladas, em prol de apoio a arranjos produtivos locais; ações como: concessão de terrenos e de isenção de tributos estaduais e municipais, com o objetivo de atrair negócios. Contudo, o tema APL só se destacou dentro da política do governo federal, com a Portaria Interministerial nº 200, de 2 de agosto de 2004 e, portanto, a partir de sua inclusão na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (BARROSO; SOARES, 2009).

A partir dessa portaria, foi criado o grupo de trabalho permanente (GTP) para APL's, integrado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT); o Ministério da Integração Nacional (MI); e mais 23 instituições, governamentais e não governamentais. O grupo construiu um termo de referência para a realização de ações integradas de políticas públicas para APL's, em prol do desenvolvimento do território; onde o APL estivesse inserido (BARROSO; SOARES, 2009; TATSCH, 2011).

Assim sendo, as principais ações iniciais feitas pelo GTP se centraram na discussão e estabelecimento de um consenso sobre os parâmetros para se caracterizar os arranjos produtivos locais e a elaboração de um banco de dados de todas as ações existentes dos organismos envolvidos. Como resultado, foram identificados e cadastrados, no Brasil, cerca de 400 aglomerados. A partir do banco de dados, foram escolhidos 11 APL's do Brasil para testar e aprimorar a metodologia de atuação da Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais do GTP⁶.

Por seu turno, a partir de 2005, o GTP ampliou sua atuação e passou a selecionar, no máximo, cinco arranjos por estado, chegando a uma lista de 141 APL's prioritários para as políticas públicas, os quais eram confirmados pelos Núcleos Estaduais (NEs), que são os responsáveis, por fomentar as demandas dos APL's locais.

Os Núcleos Estaduais são os parceiros locais do Grupo de Trabalho Permanente para APL's; eles surgiram para melhorar o diálogo entre o Grupo e os membros dos arranjos produtivos em diversas localidades do país. Sendo assim, são responsáveis pela articulação com as instituições dos APL's do seu estado, com foco no estabelecimento de planejamentos para sanar gargalos e fomentar as estruturas. Como é apresentado no site do Ministério da Economia (2018), existem 27 núcleos estaduais, compostos por pelo menos um representante do (as): Governo Estadual; Setor empresarial; Sistema S; Instituições financeiras; Sistema C&T e dos trabalhadores dos arranjos produtivos locais.

De modo geral, a literatura especializada destaca várias críticas às políticas públicas de APL de primeira geração. Mas a principal delas, como salienta Vieira (2017, p. 6), se refere à: Visão Administrativa. Isto é, reduz a política pública a uma questão de “gestão ou governança do APL tendo por referência casos de sucesso, em geral de regiões mais desenvolvidas e, deste modo, muitas vezes descontextualizados da realidade local”.

A partir de 2011, emerge a segunda geração de políticas públicas para APL's, quando se intensificou o debate em torno das políticas públicas para apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos no Brasil de forma territorializada.

Os objetivos das políticas públicas de segunda geração, além de serem a geração de renda e diminuição da pobreza local, perpassam pela introdução da noção de sustentabilidade e a reestruturação dos espaços vazios de políticas (ou seja, a incorporação de regiões outrora esquecidas); tudo isso, mediante a articulação sistêmica como elemento de coordenação. Construir uma “política sistêmica capaz de mobilizar e acolher demandas dos diferentes territórios em toda sua diversidade” em prol de uma “integração de prioridades do desenvolvimento nacional, regional, estadual e local dentro de uma perspectiva de longo prazo” (VIEIRA, 2017, p.10).

Essa nova percepção é importante já que foi verificado que as políticas públicas de primeira geração direcionadas aos ASPILs eram, basicamente, “ações compensatórias, muitas vezes pontuais, monoescalares, setoriais, e, geralmente, descontextualizadas. Políticas tradicionais, orientadas por instrumentos de apoio a empresas isoladas nos APLs” (VIEIRA, 2017, p.10).

⁶ Para mais detalhes, ver Tatsch (2011).

Portanto, frente às especificidades das regiões brasileiras, muitos desafios podem ser superados a partir de mecanismos de interação entre os atores do ASPIL, no enfrentamento das dificuldades a partir de modelos de desenvolvimento endógenos com viés multiescalar de políticas públicas.

De posse da contextualização teórica, a seção 3 trará a apresentação da metodologia usada nesta pesquisa.

3 Metodologia

Quanto aos procedimentos metodológicos, este estudo sistemático é resultante de uma revisão da literatura sobre as variáveis analíticas ASPIL, políticas públicas e escalas de desenvolvimento. A partir de uma revisão bibliográfica, foi estabelecido o alicerce teórico para a compreensão dos resultados. Também foi realizada uma pesquisa de campo e, para a coleta de dados foi utilizado o método da observação direta não participante, bem como o uso de entrevistas semiestruturadas e questionários aplicados com os atores do ASPIL.

As entrevistas foram semiestruturadas, feitas com atores que participam até a atualidade ou já participaram do ASPIL em questão, entre 2017 e 2018.

O intuito inicial era entrevistar os atores que a literatura apontava como sendo os responsáveis por desenvolver o arranjo na Paraíba e, na sequência, entrevistar os atores participantes do Aspil na atualidade. Para isso, era preciso identificar os atores, visto que a literatura apresentava lacunas sobre isso. Algumas pesquisas mencionavam alguns atores, mas antes dessa pesquisa, em nenhum trabalho acadêmico, foi encontrado o mapeamento de todos os partícipes do Aspil em questão.

Desse modo, foram entrevistados:

I) a presidente da Coopnatural e ex-presidente do SINDVEST;

II) o Diretor da Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico (AMDE);

III) um dos pesquisadores do projeto de fortalecimento da fibra de algodão colorido da Embrapa-Algodão;

IV- o analista econômico e representante da Embrapa no Comitê Gestor de APL de artefatos e confecções da Paraíba, e;

V- Associação dos Assentados Rurais “Margarida Maria Alves”.

Através das primeiras entrevistas, foi percebida a necessidade de incluir alguns atores que a literatura até então analisada não tinha apontado, como é o caso dos assentados rurais, a Unitêxtil Ltda, a Associação das Rendeiras do Cariri Paraibano e a Associação da Indústria de Vestuário da Paraíba – AIVEST.

Com o decorrer das entrevistas, ficou delimitado que a pesquisa de campo seria como todos os atores participantes do Comitê Gestor do Apl em questão, visto que, foi identificado na literatura que eram eles que compreendiam a estrutura formal do arranjo.

Com o intuito de adquirir informações de membros do ASPIL que não puderam ser entrevistados, em questão das dificuldades de acesso ou de disponibilidade de tempo dos atores ou até mesmo para adquirir mais dados de atores que já tinham sido entrevistados; optou-se por, também, aplicar dois questionários aos seguintes atores: Santa Luzia – Redes e Decoração Ltda, Unitêxtil Ltda, Empresa Casulo, Associação das Rendeiras do Cariri Paraibano, Associação dos Assentados Rurais “Margarida Maria Alves”, Associação da Indústria de Vestuário da Paraíba – AIVEST, Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais da Paraíba (NEAPLs-PB), SENAI- PB, Embrapa Algodão e Coopnatural.

Cabe salientar que os atores alvo das entrevistas e questionários foram todos os membros do Comitê Gestor do Arranjo Produtivo Local - APL - de Confecções e Artefatos de

Algodão Colorido da Paraíba⁷, e alguns outros atores que não compõem o Comitê, mas que foram importantes para o início da produção e uso de algodão colorido em confecções no estado da Paraíba, a saber: AMDE e Coopnatural.

Ademais, cabe frisar que não se obteve respostas/acesso de/a todos os membros do Comitê Gestor, sendo as análises dos resultados feitas em cima das informações prestadas pelos atores acima mencionados.

Outra ressalva consiste em pontuar que os resultados da pesquisa aqui apresentados fazem parte de um estudo maior que tem sido desenvolvido desde o ano de 2016, no âmbito da pós-graduação. Portanto, para o presente artigo, foram trabalhadas, apenas, as informações apuradas no questionário I, que buscou identificar as articulações/cooperações existentes entre os atores do ASPIL, para a caracterização do território e da infraestrutura produtiva e institucional.

De modo geral, as entrevistas e os questionários apresentavam questionamentos para identificar os mesmos parâmetros:

I- Papel do ator dentro do Aspil;

II- Identificar com quais atores do Aspil se relacionavam e qual era o teor das interfaces;

III- Identificar os entraves que encontravam no desempenho da sua função dentro da estrutura;

IV- Quais seriam os fatores e/ou elementos para superação de tais entraves e perspectivas do ator para o futuro dentro do Aspil.

No âmbito do questionário I, foi apresentado o Quadro 1, que teve como intuito verificar o grau de importância que cada ator delega aos demais atores do ASPIL, no período entre 2012 e 2017, bem como, o grau de formalização e a escala que cada membro do ASPIL se encontra.

Desse modo, os atores escolheram entre a seguinte escala de grau de importância: 1 é baixa importância, 2 é média importância e 3 é alta importância e 0 se não for relevante para a sua empresa e/ou instituição.

Já sobre a formalização, se fosse firmado algum contrato com algum ator, elegia: 1 (formal), caso contrário, elegia o 2 (informal). Quanto ao grau de localização: 1 quando localizado no arranjo (Paraíba), 2 no Nordeste, 3 no Brasil, 4 no exterior.

⁷ O Comitê Gestor do APL de Confecções e Artefatos de Algodão Colorido da Paraíba, emergiu em dezembro de 2011, como uma estratégia de criar um espaço de diálogo e de articulação mais estruturado para os atores do arranjo. Ele é constituído por atores sociais, políticos e econômicos.

Quadro 1 – Categorização para a caracterização do território, da produção e de infraestrutura institucional.

Agentes	Importância				Formalização		Localização			
	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Grupo Natural Cotton Color	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Santa Luzia – Redes e Decoração Ltda	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Casulo Arte Natural	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
COOPNATURAL	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Fomecedores	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Clientes	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Concorrentes	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Empresas de consultoria	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Universidade Federal da Paraíba – UFPB	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Universidade Federal de Campina Grande	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
EMBRAPA	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Entidades Sindicais	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico (AMDE)	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção – ABIT	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Associação da Indústria de Vestuário da Paraíba – AIVEST	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Associação dos Assentados Rurais “Margarida Maria Alves”	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP)	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Secretaria de Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca (SEDAP)	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais da Paraíba (NEAPLS-PB)	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas da Paraíba - SEBRAE- PB	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Banco do Brasil	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Banco Bradesco	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4
Banco do Nordeste	0	1	2	3	1	2	1	2	3	4

Fonte: Do Bu (2018, p.86).

Além do Quadro 1, o questionário 1 apresentou algumas perguntas, no intuito de se obter informações sobre questões consideradas importantes para a caracterização do cenário de articulação dos atores (a caracterização institucional e produtiva), mas principalmente, buscou-se identificar quais seriam as dificuldades que cada ator encontrava no âmbito do seu papel de atuação dentro da estrutura. De posse da compreensão dos aspectos metodológicos, a seção que segue trará os resultados da pesquisa. Portanto, será apresentada: a formação e as políticas públicas desempenhadas, caracterização atual e os relacionamentos entre os atores do APL em análise.

4 Considerações sobre as escalas e a atuação estatal no ASPIL de artefatos e confecções de algodão colorido da Paraíba

As pesquisas para melhoramento do algodão colorido, desenvolvidas pela Embrapa Algodão, situada na cidade de Campina Grande – PB, se iniciaram em 1989. Em 2000, é o princípio da produção de algodão naturalmente colorido no estado da Paraíba, com o

lançamento da espécie BRS 200. Entretanto, as pesquisas não cessaram e, nos anos seguintes, a instituição anunciou os seguintes resultados: BRS Verde (2003), BRS Rubi e BRS Safira (2005) e a BRS Topázio (em 2010).

Na atualidade, as pesquisas da Embrapa giram em torno de gerar maior rendimento na pluma de algodão naturalmente colorido das tonalidades já existentes (tons de marrom e verde), bem como, existem pesquisas em prol do surgimento de novas tonalidades para a fibra de algodão colorido por meio da biotecnologia.

De modo geral, a Embrapa tem tido um papel preponderante no arranjo, através do auxílio nas interações entre diversos atores (econômicos e políticos) com os agricultores. A pesquisa de campo revelou que a Embrapa oferece suporte para os agricultores, os convidando a participar de palestras e cursos de aperfeiçoamento na sua sede ou em outros locais/cidades; está presente, quando atores do arranjo ou de fora, visitam os agricultores, para possíveis negociações ou troca de experiências; e também, oferece apoio técnico no plantio, os instruindo a aplicarem técnicas para inibir pragas sem o uso de agrotóxicos.

A Embrapa também contribuiu com a valorização do algodão colorido do Assentamento Margarida Maria Alves, mediante o projeto Algodão e Cidadania, em parceria com o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), que ofertava equipamentos que auxiliassem as comunidades do rural do Semiárido brasileiro. Como resultado, o Assentamento recebeu equipamentos para o beneficiamento do seu algodão e, assim, pode agregar mais valor ao seu produto, já que passou a vendê-lo após o beneficiamento.

Diante desse contexto, ao agir como canalizador e harmonizador de interesses no sistema, a Embrapa, tem desempenhado um papel do que a literatura chama de “coordenação institucional” que, como explicam Crawford e Ostrom (1995 *apud* AMARAL FILHO, 2011, p.182): “se coloca como peça central na estrutura [...] atuando como elemento de unidade e estabilidade do sistema”. Muito embora, se reconheça que esse “posto” é dividido com outro órgão que é o Comitê Gestor do APL, como será discutido mais à frente.

Entretanto, além do papel desempenhado pela Embrapa, cabe destacar alguns atores que foram de fundamental importância para a estruturação do APL de artefatos e confecções de algodão colorido da Paraíba. Sendo assim, como explicam Pinheiro (2003); Picciotto e Shewchenko (2006), Lirbório (2017), são eles:

- 1- Sindicato de Vestuário de Campina Grande - SINDIVEST: que identificou no algodão naturalmente colorido uma estratégia de diferenciação competitiva para seus associados no mercado nacional e internacional de confecções, e por isso, foi responsável por estimular os testes de viabilidade técnica (feitos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI/CERTEX, em Paulista-PE e pela EMBRATEX, em Campina Grande-PB), e posteriormente, incentivou o surgimento das primeiras confecções de algodão colorido no estado da Paraíba.
- 2- Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico (AMDE): Órgão da prefeitura de Campina Grande – PB; criado em 1999, para minimizar o quadro socioeconômico vigente, a época, no estado, gerado pela crise na cotonicultura paraibana⁸. A AMDE, tendo como objetivo de gerar um produto diferenciado para os confeccionistas da cidade, se articulou com o laboratório LABVEST do SENAI-PB, para elaborar o design das coleções de roupas e artefatos produzidos com o algodão colorido. Nesse cenário, na tentativa de trabalhar o setor produtivo de maneira mais organizada e integrada, a AMDE criou o Programa de Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Setor Têxtil de Campina Grande.

⁸ Causada pela praga do bicudo e resultado da competitividade interna (de Pernambuco) e externa (têxteis da Ásia).

Como resultado dessas ações, em 2003, surge a Cooperativa de Produtores de Têxteis e Afins da Paraíba (COOPNATURAL), e emerge o Grupo Natural Cotton Collor. Tais atores tinham o objetivo de agregar valor aos seus produtos, com o uso de acabamentos artesanais com elementos regionais (como artesanatos e bordados) como estratégia de diferenciação competitiva.

Ambas, juntamente com a empresa Santa Luzia – redes e decorações, são os principais atores econômicos do estado da Paraíba, que trabalham com algodão naturalmente colorido como matéria-prima nas confecções e artefatos. Contudo, não são os únicos. Existem diversos artesões espalhados no estado, mas que não centram suas atividades só em itens de algodão colorido ou apresentam uma produção ínfima, a tal ponto, que para adquirirem os fios e tecidos de algodão colorido, precisam se unirem para efetuarem a compra em conjunto, pois, o quantitativo que necessitam da matéria-prima é inferior ao mínimo vendido da Unitêxtil, por exemplo, que é de 50 quilos, conforme explica Lirbório (2017).

Portanto, nesta pesquisa se considerou apenas os atores econômicos que são membros do Comitê Gestor do Arranjo Produtivo Local - APL - de Confecções e Artefatos de Algodão Colorido da Paraíba; e a Coopnatural⁹⁹, já que produzem conforme os moldes de aceitação do mercado exterior, ou seja, usam fios de algodão naturalmente colorido, produzido de modo orgânico e certificado¹⁰, oferecendo assim, garantias da procedência da matéria-prima.

Embora existam distintas classes de atores no interior da estrutura de um ASPIL, é importante delegar atenção ao comportamento das empresas, pois como explica Amaral Filho (2011), elas se caracterizam como o agente nucleador da composição do sistema produtivo e inovativo local. Atualmente, os atores que compõem o ASPIL estão descritos no Quadro 2.

Ao observar o Quadro 2, percebe-se que os atores estão divididos entre os que fazem parte da estrutura formal (integram o Comitê Gestor do APL de artefatos e confecções da Paraíba) e os que compõem a estrutura informal (que não compõem o Comitê). Esses últimos foram verificados a partir das falas dos entrevistados e questionários aplicados.

O Comitê Gestor também tem representado uma coordenação institucional para o sistema. Ao passo que foi criado para inibir as comercializações de algodão colorido falsificado (com tingimento artificial), as reuniões semestrais entre os seus membros são espaços de diálogos em prol do fomento à estrutura. Em suma, conforme o artigo 8, do seu Regimento Interno, compete ao Comitê, dentre outras funções: desenvolver ações que fomentem a boa gestão empresarial e as iniciativas de preservação ambiental e proporcionar maneiras de cooperação entre outras instituições de desenvolvimento nacional e internacional.

Nesse sentido, assim como a Embrapa, o Comitê Gestor é um mecanismo institucional para promover a segurança dos seus membros, estando protegidos de possíveis ações oportunistas.

⁹⁹ Embora não participe do Comitê Gestor, a Coopnatral apresenta papel importante do arranjo, contribuindo com a sua formação.

¹⁰ Como apresenta Do Bu (2018), a produção no estado da Paraíba, nesses moldes, acontece no Assentamento Margarida Maria Alves, que é certificado pela Associação de Certificação Instituto Biodinâmico (IBD) e pelo selo de certificação orgânica participativa (OPAC) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). E o Assentamento Queimadas, em Remígio – PB também tem a certificação OPAC. Assim, os únicos defensivos agrícolas utilizados pelos agricultores são os naturais, produzidos à base de cal virgem, maniçoba *in natura*, extrato de Nim, restos de outras culturas e esterco animal.

Quadro 2 – Atores que compõe o arranjo e sistema produtivo local de artefatos e confecções da Paraíba

ESTRUTURA FORMAL DO ASPIL		
ATORES DO ARRANJO	LOCALIZAÇÃO	ESCALAS
Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais da Paraíba - NEAPLs-PB	João Pessoa	Micro
Secretaria de Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca – SEDAP	João Pessoa	Micro
Associação da Indústria de Vestuário da Paraíba – AIVEST	João Pessoa	Micro
Companhia de Desenvolvimento da Paraíba – CINEP	João Pessoa	Micro
Natural Cotton Color	João Pessoa	Micro
Santa Luzia – Redes e Decoração Ltda.	São Bento	Micro
Casulo Arte Natural ¹	Campina Grande	Micro
SEBRAE-PB	João Pessoa e Campina Grande	Micro
SENAI-PB	João Pessoa	Micro
SFA-PB / MAPA	João Pessoa	Micro
Embrapa Algodão	Campina Grande	Micro
CONAB-PB	João Pessoa	Micro
Banco BRADESCO	Agências distintas do estado da Paraíba	Micro
Banco do Brasil	Agências distintas do estado da Paraíba	Micro
Banco do Nordeste	Agências distintas do estado da Paraíba	Micro
Associação das Rendeiras do Cariri Paraibano	Monteiro	Micro
Associação dos Assentados Rurais “Margarida Maria Alves	Juarez Távora	Micro
ATORES DO SISTEMA	LOCALIZAÇÃO	ESCALAS
Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção – ABIT	São Paulo	Macro
ESTRUTURA INFORMAL DO ASPIL		
ATORES DO ARRANJO	LOCALIZAÇÃO	ESCALAS
Coopnatural	Campina Grande	Micro
Unitex Ltda	João Pessoa	Micro
Assentamento Rural “Queimadas”	Remígio-PB.	Micro
Emater- PB	João Pessoa (Sede) e por todo o estado da Paraíba.	Micro
Consumidores	Paraíba	Micro
ATORES DO SISTEMA	LOCALIZAÇÃO	ESCALAS
Apex-Brasil	São Paulo	Macro
SENAI – SP	São Paulo	Macro
Empresa Privada Organic Cotton Colours	Espanha	Macro
Empresa privada Innovativ	São Paulo	Macro
Première Vision (Maison d’Excepción)	Paris	Macro
Green Nation Collection	Atuação mais direta em São Paulo e Rio de Janeiro	Macro

Fonte: Do Bu (2018, p.114-115).

Em suma, os atores descritos no Quadro 2, estão divididos nas classes:

I- os *órgãos públicos* (como: Embrapa, Companhia de Desenvolvimento da Paraíba – CINEP, o Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais da Paraíba - NEAPL's-PB);

II- *órgãos privados de fomento* (como: SENAI- PB e Inovativ);

III- *sindicatos, associações e federações* [Comitê Gestor do APL, Agência Brasileira de Promoção a Exportação e Investimentos (APEX) e Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT)];

IV- *Centros de Pesquisa Tecnológicos* (como: Embrapa, SENAI – PB e o SENAI – SP);

V- *Universidades* do estado da Paraíba;

VI- *Fornecedores das matérias-primas* (Assentamento Margarida Maria Alves);

VII- *Empresas de produção de artefatos e confecções* (Coopnatural, Santa Luzia – Redes e Decorações e Grupo Natural Cotton Color);

VIII- *Agentes financeiros* (bancos); e,

IX- *Clientes*¹¹.

No que tange ao *locus* do APL, os atores que estão situados na Paraíba, foram classificados como membros do arranjo e pertencentes à escala micro. Já os atores que estão em outras regiões, como a Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro) e no exterior (Paris e Espanha), foram classificados como os membros do sistema produtivo e inovativo local e da escala macro. Na escala meso (ou seja: a região Nordeste, a exceção da Paraíba), só há a categoria consumidores dos artefatos e confecções produzidas pelo APL. Embora, no passado, empresas do APL já tiveram relação com Sergipe, onde se fazia a tecelagem plana nos primeiros anos de produção de algodão colorido no estado, “uma vez que a Paraíba não dispõe [...] de condições tecnológicas para realizá-la” (FARIAS, 2010, p. 292).¹²

Em suma, como a pesquisa de campo revelou, os consumidores do arranjo estão, predominantemente, nas escalas micro e macro.

No que se refere aos atores da escala macro, são eles, os responsáveis, pelo suporte aos atores econômicos locais, tanto no âmbito da inovação de design, modelagem, produção, quanto na comercialização, principalmente para o exterior. Em outros termos, embora a existência do ASPIL aqui estudado esteja atrelada ao uso de inovações desenvolvidas dentro da Paraíba, mais especificamente, promovidas pela Embrapa, os fatores de dependência que vinculam o arranjo ao seu sistema produtivo local (formado por atores da Espanha e São Paulo) são justamente: a inovação (de produtos) e comercialização.

Ademais, a partir da observação do Quadro 2, também se percebe a ausência de um ator na estrutura atual do ASPIL, a saber: Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico (AMDE). Portanto, a pesquisa de campo revelou que desde 2010, o órgão municipal que, outrora, teve um importante papel de articulador e fomentador das atividades em torno do algodão colorido; na atualidade, tem como foco proporcionar crédito e apoiar: a agricultura familiar, as cooperativas de reciclagem e aos artesãos da Vilã do Artesão¹³.

Tal fato pode ser explicado pela própria mudança dos atores do arranjo, que, no início, estavam concentrados no município de Campina Grande – PB, a exceção dos agricultores, que se faziam presentes em diversas partes do estado. Contudo, ao decorrer dos anos, verifica-

¹¹ Para mais detalhes sobre as interações de todos os atores do ASPIL, ver: Do Bu (2018).

¹² Nos anos recentes, a Evetest Têxtil e a Unitêxtil produzem os fios de algodão colorido, conforme Lirbório (2017).

¹³ A Vila do Artesão é um espaço criado pela Prefeitura de Campina Grande e gerido pela AMDE; conta com a presença de mais de 300 artesãos, que se dividem nos 77 chalés disponíveis para produção e comercialização de diversos produtos regionais.

se que o poder decisório do arranjo (e assim, suas principais ações) está/ão mais concentrado (as) em João Pessoa, como pode ser observado no Quadro 2.

A pesquisa revelou que, em contraposição ao início dos anos 2000, onde a Coopnatural se constituía no principal articulador da estrutura, trazendo importantes contribuições, como é o caso dos testes e implantação da produção de algodão naturalmente colorido de modo orgânico, em 2007; na atualidade, verifica-se que o Grupo Natural Cotton Color tem desempenhado papel estratégico, como também demonstra Lirbório (2017).

Portanto, o Grupo vem estabelecendo parceiras em prol de investimentos constantes em inovações de produtos e processos, com diversos atores, como é o caso do: SENAI – SP, Innovativ, Première Vision (Maison d’Excepción)¹⁴.

As parcerias estabelecidas pelo Grupo Natural Cotton Color com os atores do seu sistema produtivo e inovativo local (a escala macro da estrutura) oferecem apoio à inovação de produtos e à comercialização. E isso culminou em alterações nas hierarquias do arranjo produtivo local.

O Grupo Natural Cotton Color fez parceiras com o SENAI- SP e com a empresa privada Innovativ (uma empresa de tecnologia têxtil) para contribuírem com inovações de produtos e processos, de modo a ampliar os tipos de peças a serem confeccionadas pelo Grupo. Por exemplo, em novembro de 2019, foi lançado pelo grupo Natural Cotton Color, o primeiro jeans brasileiro fabricado a partir de algodão colorido, no evento de moda ‘Brasil Eco Fashion Week’. Tal produto foi fruto de pesquisas desenvolvidas desde 2016, pelo Grupo juntamente com o Instituto SENAI de Tecnologia Têxtil, situado em São Paulo¹⁵.

Essas parcerias estabelecidas com atores de fora do estado da Paraíba se devem ao fato das etapas de fiação e tecelagem representarem problemas para o ASPIL de artefatos e confecções de algodão colorido da Paraíba. O principal motivo se centra na produção ser pequena e o processo de fiação do algodão colorido exigir onerosos processos de limpeza antes de depois da fiação, para que não haja a contaminação entre o algodão branco e o colorido (FARIAS, 2010).

A pesquisa de campo revelou que, diferentemente de empresas de confecções tradicionais, que adquirem os tecidos de fornecedores e assim, efetuam a sua produção; as empresas de confecções do arranjo: Grupo Natural Cotton Color e Rede Santa Luzia – Redes e Decorações, são as responsáveis por comprar a pluma do algodão naturalmente colorido do Assentamento Margarida Maria Alves. E só depois encaminham para uma empresa fazer a fiação e tecelagem. Posteriormente, distribuem entre si a matéria-prima e realizam suas respectivas produções de modo isolado.

E a mesma dinâmica é efetuada pela Coopnatural, que busca do Assentamento Queimadas e de agricultores de Ingá. Embora, como explica Lirbório (2017) e Do Bu (2018), nos últimos anos, a cooperativa tem centrado mais suas atividades na comercialização dos tecidos de algodão naturalmente colorido de estoques de safras passadas.

Portanto, a dependência que os atores econômicos demonstram de atores da escala macro, ou seja, dos atores do seu sistema produtivo no que tange à comercialização e ao desenvolvimento de inovações de produtos, bem como a fragilidade que as confecções se encontram, tendo que “lutar” para a confecção de fios e tecidos de algodão naturalmente colorido, revelam a necessidade da atuação do estado da Paraíba em políticas públicas focadas em promover mais autonomia para o arranjo e que aniquilem as formas precárias de produção.

Revelam a necessidade de uma política pública que seja fruto da reflexão efetiva das dinâmicas vivenciadas entre os membros do arranjo e suas reais necessidades. Uma política

¹⁴ Para mais detalhes das contribuições trazidas pela Coopnatural para a formação da cadeia produtiva, ver: Farias (2010).

¹⁵Disponível em: <<https://fiepb.com.br/fiep/noticia/em-parceria-com-o-senai-empresa-paraibana-lanca-jeans-produzido-com-algodao-colorido>>. Acesso em: abr. 2020.

pública que seja mais do que as elaboradas na primeira geração de políticas públicas de APL, como discutidas no tópico 2. Portanto, uma política pública que seja capaz de acolher as demandas dos distintos atores do arranjo com um enfoque de longo prazo, em prol da integração entre o desenvolvimento local (do estado da Paraíba), mas em sintonia com a escala macro e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Contudo, no que se refere à atuação estatal sobre o APL aqui analisado, verificou-se que, a exceção das ações da AMDE, até 2010, nos anos posteriores, não se observou na literatura, nem na pesquisa de campo: a realização de uma política pública estruturada e focada no ASPIL de artefatos e confecções de algodão naturalmente colorido da Paraíba, direcionadas a sanar seus gargalos e fomentar suas potencialidades.

Uma forma de os atores do ASPIL se articularem de modo mais estruturado foi a formação do Comitê Gestor do APL, mas como vários entrevistados comentaram, não se verificou, ao longo dos anos, ações dos membros do Comitê que são os representantes do poder público. A exceção da Embrapa, que representa um importante ator/articulador no arranjo.

De fato, não se pode negar que o papel desempenhado e aqui explanado pela Embrapa tem sido de extrema importância para o arranjo, contudo, é perceptível ainda a necessidade de se pensar e solucionar os gargalos que estão diante das confecções do arranjo, que consistem nas dificuldades de conseguirem a matéria-prima e promover inovações de processos e produtos; bem como, nas dificuldades de acesso ao crédito, devido falta de linhas específicas de financiamento.

Na tentativa de fomentar os APLs do estado da Paraíba, a partir de 2016, o governo estadual da Paraíba firmou um Termo de Cooperação com a Universidade Federal da Paraíba. Se refere ao Plano de Desenvolvimento Econômico, Social e Sustentável para os Arranjos Produtivos Locais da Paraíba – PLADES. Uma tentativa de formular um Plano de Estado e não de Governo e com visão multiescalar, como fica nítida na sua discussão sobre os problemas e quais serão as visões para o planejamento tático do PLADES:

[...] Um novo **Modelo de Territorialização Multiescalar**, pelo qual problemas e soluções são identificados e integrados entre as escalas local, imediata (redes produtivas), intermediária (redes territoriais), estadual, regional, nacional e global: A estratégia técnica do PLADES identifica, orienta e mobiliza as redes territoriais de arranjos produtivos locais, desenhando ferramentas operacionais, instrumentos de ação e mecanismos institucionais de promoção do processo de transformações econômicas, sociais e políticas que caracterizam o desenvolvimento (SITE PLADES, s/d).

Embora o PLADES tenha como alvo todos os 22 arranjos existentes no Estado da Paraíba, no que tange ao APL aqui em análise, em uma reunião do Comitê Gestor, em 2018, ficou deliberado que seria feito um planejamento estratégico do APL de confecções e artefatos de algodão colorido da Paraíba, com o objetivo de elaborar um Termo de Cooperação entre o Governo do Estado da Paraíba, a ABIT e o SENAI-PB, para possibilitar a montagem de fiação que atenda a todas as empresas que trabalham com o algodão colorido no território paraibano.

Na atualidade, o foco do PLADES estava sendo a construção da plataforma digital “Paraíba de Oportunidades”, a ser lançada, com previsão em maio de 2020. Conforme Dementshuk (2019), a ferramenta é um espaço que reunirá informações sobre os APLs certificados pelo governo do Estado. Sendo coordenado pelo Núcleo Estadual de Apoio aos APLs da Paraíba, é fruto da colaboração de mais de 70 especialistas do poder público, universidade e setor privado.

Portanto, com as informações disponíveis na plataforma, será possível planejar políticas públicas estaduais, municipais e transversais; os potenciais investidores terão acesso ao conjunto de informações relativas ao setor de seu interesse; bem como, a comunidade acadêmica poderá ter acesso às pesquisas que estão sendo desenvolvidas, já que a plataforma fará cruzamento de dados dos bancos de informações entre a tríplice: setor público, privado e Universidades. Contudo, em meio a Pandemia, após buscar informações com os atores do Centro Administrativo do Estado, verificou-se que a Plataforma ainda não foi lançada e estavam discutindo a renovação do Termo de Cooperação para a conclusão do Projeto.

5 Considerações finais

A pesquisa em questão teve como intuito investigar sobre a existência/condução das políticas públicas direcionadas ao fomento do ASPIL de artefatos e confecções de algodão colorido da Paraíba, a partir da ótica da análise escalar do desenvolvimento. Para tal, foi preciso investigar sobre a estrutura do ASPIL e a função desempenhada por seus atores.

A construção do ASPIL de artefatos e confecções de algodão colorido da Paraíba se deu a partir do fomento de órgãos públicos, como: a Agência Municipal de Desenvolvimento (AMDE) e a Embrapa. Desse modo, o arranjo é formado por atores econômicos, sociais e políticos que estão espalhados pelo estado da Paraíba, mas a maioria se encontra no eixo João Pessoa – Campina Grande. Por sua vez, o sistema produtivo local é constituído por atores que se encontram na escala macro (são da Espanha, Paris e São Paulo).

No que se refere à delimitação das escalas, o estado da Paraíba representa o *locus* da escala micro, por ser o espaço onde está aglomerado o maior número de interações repetitivas e proximidade em termos de confiança (pertencimento) entre: empresas de confecções e artefatos, agricultores e centros de desenvolvimento tecnológico da fibra (Embrapa) e do produto (como: Senai-PB). Unidos pelos elementos da cultura paraibana do artesanato e da percepção de que o algodão colorido é uma nova chance da Paraíba, que já foi destaque internacional com a sua produção de algodão branco, agora, se reinserir no contexto internacional têxtil.

Delimitou o Nordeste como sendo a escala intermediária (meso), que precisa ser mais analisada, pois, embora atores de Sergipe saíram de cena do arranjo, podem existir oportunidades de cooperações que, talvez, estejam sendo desperdiçadas por falta de conhecimento dos atores do arranjo. Assim sendo, uma política pública entre os governos estaduais do Nordeste, poderia fomentar ações transversais a partir de potencialidades locais que beneficiassem o arranjo, no âmbito do fomento à comercialização e inovação de produto.

Por fim, considerou-se a escala macro como sendo o Brasil e exterior, por observar, que nesses espaços são onde residem as dimensões que o arranjo tem carência na escala micro, a lembrar: comercialização e inovação. Assim sendo, observou-se que as ações dos agentes de São Paulo (em prol de fomento à inovação de produtos e processos e comercialização) estavam atreladas ao suporte da produção na Paraíba com foco para os agentes do exterior (como a *Première Vision*), ou seja, tais atores exercem uma influência nas ações dos atores do arranjo, ao passo que, esses espaços também são para trocas de conhecimentos.

Mesmo com alguns limitantes, as empresas de confecções e artefatos de algodão colorido da Paraíba têm destacado o estado da Paraíba e o Brasil no contexto da moda sustentável internacional por levarem inovações de produtos e processos, tais como: pesquisas constantes em prol de novas variedades de fibra de algodão colorido e estudos em prol de novos tecidos com algodão colorido.

Apesar disso, chama-se a atenção para a necessidade de atuação do Estado na superação de processos precários no arranjo, já que para um efetivo desenvolvimento local, ou

seja, de forma integrada e sustentável: o Estado precisa atuar como articulador entre as escalas.

Contudo, verificou-se que as ações públicas, no pós-2010, ficaram mais restritas ao suporte e articulação que a Embrapa tem promovido entre as empresas de confecções e artefatos, os agricultores e órgãos privados de fomento (SENAI e SEBRAE). A instituição tem atuado como um coordenador institucional do arranjo, atuando em diversas frentes: desde a divulgação dos atores até o suporte técnico aos agricultores.

Desde 2016 tem sido debatido e construído um Programa de desenvolvimento de todos os APL's existentes no estado da Paraíba. Ao observar o projeto do PLADES, percebe-se que, ele foge da visão tradicional de política pública de APL, e vai em direção do reconhecimento que não só precisam encontrar os gargalos dos arranjos, mas sim, enquadrá-los em uma visão multiescalar. Isso significa que alguns problemas serão sanados mediante ações que extrapolarão a fronteira política e administrativa da Paraíba até onde for preciso para resolvê-las.

Entende-se que a análise a partir das escalas, ajudam a compreender as interrelações entre os atores desta complexa estrutura que é um ASPIL, bem como as potencialidades e debilidades nas trajetórias de desenvolvimento, gerando subsídios para os atores avaliarem suas práticas, e para a orientação das políticas de desenvolvimento. Portanto, espera-se que o estudo sirva para trazer contribuições teóricas a partir das reflexões sobre os resultados e as limitações aqui apontadas.

Por fim, dado que a dinâmica de interfaces entre os atores do Aspil foi se alterando no tempo, é preciso levar em conta que, no cenário mais recente, podem ter tido alterações na formatação do Aspil em análise e que não foram captadas na época da pesquisa de campo, por não existirem ainda.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, J. S. **(Des)envolvimento Local em Regiões Periféricas do Capitalismo: Limites e Perspectivas no Caso do Estado do Amapá (1966 a 2006)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

ALBUQUERQUE, E. M. Sistema nacional de inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis de ciência e tecnologia. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 16, n. 3, p.56-72, 1996.

ALBUQUERQUE, F.; ZAPATA, T. Importância de Estratégia de Desenvolvimento Local/Territorial. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Márcio (Orgs.). **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Fundação Perseu Abrano, 2008.

ALCANTARA, M. N. P. A.; KNEIB, E. C. Urbanismo: da experiência de ensino ao produto da aprendizagem em um caso aplicado ao campus da Universidade Federal de Goiás. **Políticas Públicas & Cidades**, v. 6, jul. 2018. Disponível: <https://rppc.emnuvens.com.br/RPPC/article/view/247> . Acesso em: abr. 2020.

AMARAL FILHO, J do. Sistemas e arranjos produtivos locais. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 36, p.171-212, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/226/206>. Acesso em: maio 2020.

BARROSO, J. A.; SOARES, A. A. C. O impacto das políticas públicas no desenvolvimento de arranjos produtivos locais: o caso do APL de ovinocaprinocultura em Quixadá, Ceará. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.6, p. 1435-1457, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/10.pdf>. Acesso em: abr. 2020.

BRANDÃO, C. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **O&S**, Salvador, v.15, n.45, p.145-157, abril/jun. 2008a. Disponível em: <http://carlosbrandao.org/publicacoes/#.WYRifRUrK00>. Acesso em: abr. 2020.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade sócioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: Editora da UFBA, 2008b. Disponível em: <http://carlosbrandao.org/publicacoes/#.WYRifRUrK00>. Acesso em: abr. 2020.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e global**. 2 ed. Campinas, SP: Unicamp, 2012. Disponível em: <http://carlosbrandao.org/publicacoes/#.WYRifRUrK00>. Acesso em: abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm#art19. Acesso em: abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. APL. Disponível em: <https://www.gov.br/produzidade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/arranjos-produtivos-locais-apl>. Acesso em: jan. 2021.

BU, T. A. O. do. **O ASPIL de artefatos e confecções de algodão colorido da Paraíba e o desenvolvimento local integrado e sustentável**. 2018, 209f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande-PB, 2018.

CAVALCANTI FILHO, P. F. *et al.* **Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste**. Relatório técnico, 2008, 116p. Nota Técnica 07. Disponível em: <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>. Acesso em: abr.2020.

CAVALCANTI FILHO, P. F. **Tipologias para APLS: uma proposta teórico-metodológica**. Relatório técnico, 2012, 45p. Nota Técnica 4. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2012/04/nota_tec-4_tipol-apls.pdf. Acesso em: abr. 2020.

COSTA, E. J. M. da. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Livro_APL.pdf Acesso em: dez. 2022.

DEMENTSHUK, M. Plataforma digital mapeará oportunidades econômicas. **UNIÃO**. João Pessoa, 29, setembro, 2019. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da->

educacao-e-da-ciencia-e-tecnologia/horizontes-da-inovacao/arquivos/a-uniao/plataforma-digital-mapeara-oportunidades-economicas-29-09-19.pdf. Acesso em: maio 2020.

FARIAS, P. S. C. **Os circuitos espaciais de produção e os círculos de cooperação do algodão colorido e derivados da Paraíba (2000-2008):** uma dimensão geográfica da flexibilização do produto, da produção e do consumo de moda, fibras, têxteis e confecções. 2010, 309 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife-PE, 2010.

GONDIN, P. R. **Políticas Públicas para Arranjos Produtivos Locais:** os Casos dos APLS de Móveis de Uberlândia e de Biotecnologia de Uberaba. 2011, 154 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

GUIMARÃES, R. G. Políticas públicas para arranjo produtivo local: o caso do APL DE têxteis e confecções de Cuiabá e Várzea Grande/MT. *In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL LALICS 2013*, 11 e 12 de nov. 2013, Rio de Janeiro, Brasil. **Anais Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentáveis**, 2013. Disponível: http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/106Politicass_Publicas_para_Arranjo_Produtivo_Local_O_caso_do_APL_de_Texteis_e_Confeccoes_de_Cuiaba_e_Varzea_GrandeMT.pdf. Acesso em: abr. 2020.

LIRBORIO, L. F. **O circuito espacial de produção do algodão naturalmente colorido na Paraíba- Brasil.** 2017. 293f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo-SP, 2017.

MATOS, M. P. de.; CASSIOLATO, J. E.; PEIXOTO, F. O referencial conceitual e metodológico para a análise de Arranjos Produtivos Locais. *In: MATOS, M. P. de. et al. (Org.). Arranjos produtivos locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da Redesist.* 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. 470 p. Cap. 2. Disponível em: < http://www.redesist.ie.ufrj.br/images/redesist_images/livros/20anos/Livro_Arranjos_Produtivoos_Locais_-_20_anos_da_RedeSist.pdf>. Acesso em: jul. 2021

PICCIOTTO, G.; SHEWCHENKO, M. C. **Projeto de fortalecimento da cadeia produtiva do algodão colorido.** Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2006, 29 p. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/01_cl_2006_algodaocolorido.pdf. Acesso em: abr. 2020.

SAMPAIO, D. A. **Uma análise tipológica dos Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos (ASPIL'S) do Nordeste.** 2011, 138 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2011.

SZAPIRO, *et al.* Panorama histórico da RedeSist e fundamentação teórica da abordagem de APL. *In: MATOS, M. P. de. et al. (Org.). Arranjos produtivos locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da Redesist.* 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. 470 p. Cap.1. Disponível em: http://www.redesist.ie.ufrj.br/images/redesist_images/livros/20anos/Livro_Arranjos_Produtivoos_Locais_-_20_anos_da_RedeSist.pdf. Acesso em: jul. 2021.

TATSCH, A. L. **Tipologias para APLs: o foco nas estratégias de intervenção e objetivos de políticas.** Relatório técnico, 2011, 44 p. Nota Técnica 03. Disponível em: http://aplmartimo.org/wp-content/uploads/2017/07/NOTA_TECNICA_3.pdf. Acesso em: jul. 2021.

VIEIRA, J. de C. Desafios e perspectivas dos APLS de segunda geração. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, p.1-14, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/mercator/v16/1984-2201-mercator-16-e16005.pdf>. Acesso em: abr. 2020.

ⁱ Doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB – Brasil. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB - Brasil. Especialista em Gestão Ambiental e Especialista em Economia, ambos pela Faculdade Internacional Signorelli. Especialista em Gestão Pública pela UFPB.

ⁱⁱ Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – Brasil. Mestre em Sociologia Rural pela UFPB. Graduada em Ciências Econômicas pela UFPB – Brasil.