

**POLÍTICA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE  
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS**

**Termo de Referência para Política Nacional  
de Apoio ao Desenvolvimento de  
Arranjos Produtivos Locais**

**Versão para Discussão do GT Interministerial  
Versão Final (16/04/2004)**



## Índice

<b>1. Apresentação .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Elementos Conceituais .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Identificação de APL - Variáveis Determinantes .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Justificativa .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Objetivos .....</b>	<b>9</b>
<b>6. Diretrizes de Atuação .....</b>	<b>10</b>
<b>7. Estratégias de Atuação .....</b>	<b>12</b>

## 1. Apresentação

Uma das vertentes da estratégia de atuação do Governo Federal para o desenvolvimento do país consiste na realização de ações integradas de políticas públicas para Arranjos Produtivos Locais (APLs)<sup>1</sup>.

O primeiro desafio à adoção dessa estratégia é o de mudar a lógica individualizada de atuação por parte dos vários órgãos governamentais e não-governamentais que atuam com o tema do desenvolvimento local e regional, em diferentes níveis de abordagem.

Outro desafio é o de complementar, com a abordagem de arranjos produtivos locais, os esforços de aumento de competitividade das diversas cadeias produtivas, que já vêm sendo realizados por diversos órgãos de governo e muitas outras instituições de apoio.

Está claro que nenhum órgão ou instituição, individualmente, detém a capacidade de enfrentar o desafio do desenvolvimento do país de modo integral. Alguns podem contribuir para o esforço dirigido ao aumento das exportações, outros, para a melhoria da capacitação gerencial e profissional das empresas outros ainda, para a disponibilização de crédito finalmente outros, para a difusão de formas cooperativas ou associativas, entre tantos temas a serem tratados nos APLs.

A partir do reconhecimento da necessidade de somar esforços em busca do desenvolvimento do país, iniciou-se uma articulação entre os órgãos interessados, com vistas à elaboração de uma estratégia de atuação conjunta.

Esta iniciativa resultou na criação de um Grupo de Trabalho, inicialmente de caráter informal, reunindo representantes de diversos Ministérios e outras

---

<sup>1</sup> Vamos utilizar o termo Arranjo Produtivo Local (APL) de uma forma mais livre do que usualmente utilizada por acadêmicos. A menor acuidade no uso desse termo neste documento requer que haja um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança.

instituições, iniciando-se a partir de abril de 2003, um movimento em favor da abordagem de APL.

Tendo sido reconhecido sua importância, o tema foi incluído como política de governo no Plano Plurianual de 2004-2007 e nos documentos que tratam das políticas nacionais de desenvolvimento.

Em seguida, foi formalizado o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, com caráter interinstitucional, com as seguintes finalidades:

- a) Identificar os arranjos produtivos locais existentes no país, inclusive aqueles territórios produtivos que apresentem potencialidade para se constituírem como futuros arranjos produtivos locais, conforme sua importância no respectivo território;
- b) Definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de arranjos produtivos locais, respeitando as especificidades de atuação de cada instituição e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações;
- c) Propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de arranjos produtivos locais;
- d) Construir um sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere a alínea anterior; e
- e) Elaborar um Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema de trabalho.

Este Termo representa, portanto, a consolidação das discussões do Grupo de Trabalho sobre a proposta de atuação integrada de políticas públicas em arranjos produtivos locais.

A organização do Termo de Referência compreende seis seções além desta apresentação. Na seção seguinte, elaboramos os principais elementos envolvidos na conceituação dos APLs, para em seguida identificarmos as principais variáveis relevantes para a caracterização de um arranjo produtivo local. A terceira seção explica o porquê de uma política nacional de promoção de APLs e os principais objetivos dessa política. As duas últimas seções explicam as diretrizes de atuação

das diversas instituições federais na promoção dos arranjos e a macro-estratégia a ser seguida por essas instituições.

## 2. Elementos Conceituais

Existe uma vasta literatura nacional e internacional sobre o fenômeno da aglomeração de empreendimentos de uma mesma atividade produtiva em uma determinada região geográfica. Há muitas denominações e ênfases diferentes. O mesmo fenômeno é às vezes denominado arranjo produtivo local, sistema produtivo local ou mesmo “*cluster*”. A opção de utilizar o termo arranjo produtivo local neste Termo de Referência decorre da ampla difusão dessa expressão no Brasil.

Observa-se, ainda, que a forma de conceituar e caracterizar o que estamos chamando de APL, neste termo de referência, foi evoluindo da simples indicação de concentração industrial geográfica de pequenos e médios produtores, para abarcar outras dimensões tais como territorialidade e especialização definidas em termos de cultura local, existência de cooperação entre MPME e organização institucional, formas de governança, aprendizagem coletiva, potencial de promover inovações e presença de fornecedores locais.

Dada a diversidade de conceitos para caracterizar o que está sendo chamado de APL, optou-se por uma menor acuidade no uso desse termo, mas que fosse consenso por parte das várias instituições envolvidas na elaboração de políticas públicas. Assim, em linhas gerais, um APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas. Essa definição é talvez a mais usual na formulação de políticas públicas.

Apesar de utilizarmos a definição mais ampla, acima, para a promoção de pequenas e médias empresas em APLs, chegou-se ao consenso de que o governo tratará como APLs aqueles que apresentem um conjunto das variáveis definidas em

seguida. A definição dessas variáveis, no entanto, não pretende ser exaustiva nem excludente de potenciais aglomerações de pequenas e médias empresas que possam vir a constituir um APL e que receberiam um apoio mais ativo por parte do governo federal.

### **3. Identificação de APL - Variáveis Determinantes**

É possível reconhecer a existência de um arranjo produtivo local a partir de um conjunto de variáveis, presentes em graus diferentes de intensidade. São elas:

#### **3.1A concentração setorial de empreendimentos no território**

Por concentração, entende-se a quantidade de empreendimentos, predominantemente de micro, pequeno e médio porte, que seja relevante para o contexto econômico local ou regional. O número mínimo de unidades produtivas que compõe um APL deve ser relativizado também em relação às particularidades do setor e do território onde se localiza o arranjo.

O conceito de empreendimento é aquele, mais amplo, de unidade produtiva, contemplando empreendimentos individuais e coletivos.

Por concentração setorial, entende-se um complexo produtivo, englobando inclusive atividades menos estruturadas, com predominância de atividades produtivas de um determinado setor.

Por território, de um APL entende-se seu espaço físico, que não deve ultrapassar a dimensão microrregional. Um APL pode diferir dos limites geográficos, políticos e administrativos formais. A delimitação depende da concentração e da dinâmica da atividade econômica. Pode ser um município, parte de um município ou um conjunto de municípios, situados em um mesmo estado ou na confluência de dois ou mais estados.

### **3.2. Concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionadas com o setor de referência do APL**

É a quantidade de indivíduos ocupados que seja relevante para o contexto econômico local ou regional, levando-se em conta as particularidades do setor e do território onde se localiza o arranjo.

### **3.3 Cooperação entre os atores participantes do arranjo (empreendedores e demais participantes), em busca de maior competitividade**

Por cooperação, entendem-se formas percebidas de interação entre os atores do arranjo, para a realização de ações que buscam um objetivo comum, relacionado ao desenvolvimento sustentável do arranjo.

A cooperação pode acontecer entre as unidades produtivas, mas também entre estas e outras instituições presentes no arranjo, tais como associações de classe, associações comerciais, redes de empresas, instituições de ensino e pesquisa, ONG, etc, além da cooperação entre instituições que atuam localmente.

### **3.4. Existência de mecanismos de governança**

Por mecanismos de governança no APL, entende-se a existência de canais (pessoas físicas ou organizações) capazes de:

1. Liderar e organizar atores em prol de objetivos comuns nas atividades em APL; ou
2. Coordenar as ações dos diferentes atores para o cumprimento de objetivos comuns; ou
3. Negociar os processos decisórios locais; ou
4. Promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos.

Uma vez explicadas as variáveis de identificação de um APL, a questão relevante passa a ser o porquê de uma política nacional de promoção de arranjos e em que medida uma política de promoção de empresas em APL difere das políticas tradicionais de fomento às micro e pequenas empresas.

#### **4. Justificativa**

A opção estratégica pela atuação em APL decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de que políticas de fomento a pequenas e médias empresas são mais efetivas quando direcionadas a grupos de empresas e não a empresas individualizadas. O tamanho da empresa passa a ser secundário, pois o potencial competitivo dessas firmas advém não de ganhos de escala individuais, mas sim de ganhos decorrentes de uma maior cooperação entre essas firmas.

A abordagem de APL, nesse sentido, valoriza a cooperação, o aprendizado coletivo, o conhecimento tácito e a capacidade inovativa das empresas e instituições locais como questões centrais e como funções interdependentes para o aumento da competitividade sustentável, fortalecendo os mecanismos de governança.

Além disso, é na localidade que se faz notar a interdependência entre crescimento econômico, gerador de externalidades positivas em seu entorno, e vantagens locacionais relevantes para a melhoria de processos e produtos das empresas.

Os APLs são, portanto, uma importante fonte geradora de vantagens competitivas, principalmente quando estas são construídas a partir do enraizamento de capacidades produtivas e inovativas e do incremento do capital social oriundo da integração dos atores locais.

Segue-se ainda que dado o elevado número de postos de trabalho gerados em micro, pequenas e médias empresas, uma política de promoção de APLs tem um potencial de apoio à retomada do desenvolvimento, contribuindo para geração de

emprego e renda e para redução de desigualdades sociais e regionais.

Uma vez explicada a importância de uma política nacional para a promoção de APLs, cabe ressaltar que a mesma será efetiva na medida em que as ações das diferentes agências sejam planejadas e executadas de forma integrada. Na próxima seção são enunciados os objetivos dessa atuação concertada.

## **5. Objetivos**

O objetivo da adoção de ações integradas de políticas públicas para arranjos produtivos locais é estimular processos locais de desenvolvimento, através da promoção da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos no território onde o APL está inserido. Busca-se, assim:

- O desenvolvimento econômico;
- A redução das desigualdades sociais e regionais;
- A inovação tecnológica;
- A expansão e a modernização da base produtiva;
- O crescimento do nível de emprego e renda;
- A redução da taxa de mortalidade de micro e pequenas empresas;
- O aumento da escolaridade e da capacitação;
- O aumento da produtividade e competitividade;
- O aumento das exportações.

Para que os objetivos acima sejam alcançados, é de fundamental importância que as instituições sigam algumas diretrizes, que refletem aspectos normalmente presentes naqueles arranjos que, em especial, têm mostrado uma maior competitividade, sustentabilidade e um tipo de desenvolvimento inclusivo.

Na próxima seção, são detalhadas essas diretrizes para, em seguida, explicitar a estratégia de atuação das instituições de acordo com as diretrizes a serem definidas abaixo.

## 6. Diretrizes de Atuação

Na busca de uma atuação integrada que promova o desenvolvimento dos APLs, as ações das diversas instituições deverão observar os seguintes aspectos:

- **O protagonismo local:** as ações serão sempre concebidas, implementadas e avaliadas de forma a levar os atores locais a aumentar sua autonomia, co-responsabilidade e gerenciamento do processo de desenvolvimento da localidade, estimulando, nesse sentido, o reconhecimento do papel das lideranças locais e a necessidade de sua capacitação como forma de contribuir ao esforço dos atores locais em estarem participando do processo de desenvolvimento;
- **A promoção de um ambiente de inclusão:** as ações devem estimular a articulação dos diversos agentes locais visando o acesso das unidades produtivas ao mercado, à informação, à tecnologia, ao crédito, à capacitação, e a outros bens e serviços comuns;
- **A elevação do capital social:** as ações devem promover a interação e a cooperação entre os atores no território, facilitando o desenvolvimento de relações de confiança, o aprendizado interativo, o fluxo de conhecimento tácito, o associativismo e o cooperativismo;
- **A preservação do meio-ambiente:** as ações devem estimular a criação de mecanismos endógenos de minimização dos impactos ambientais das atividades produtivas, a utilização de tecnologias ecologicamente sustentáveis e o aproveitamento de subprodutos e resíduos;
- **A integração com outros atores:** as ações devem estimular o processo de integração entre as instituições (nacionais, estaduais e locais) que atuam no APL;
- **A colaboração entre os entes federados:** a política nacional de promoção de arranjos atuará de forma complementar e em cooperação com aquelas desenvolvidas no âmbito dos estados e municípios.
- **O mercado:** as ações nos arranjos deverão estar orientadas para o mercado;
- **A sustentabilidade:** as ações devem estimular a capacidade de o arranjo se organizar, se manter ao longo do tempo e adquirir autonomia;
- **A inovação:** as ações devem estimular a absorção, a geração, a incorporação e

a difusão de tecnologias adequadas ao contexto do arranjo;

- **As relações de trabalho:** as ações devem promover mecanismos que estimulem os empreendimentos pertencentes aos APLs na direção do trabalho decente, entendido como: trabalho produtivo executado em condições adequadas de saúde e segurança, com respeito aos direitos fundamentais do trabalho, que garante remuneração adequada, dispõe de proteção social e ocorre em um ambiente de diálogo social, liberdade sindical, negociação coletiva e participação;
- **A redução das desigualdades regionais:** as ações devem contribuir para a incorporação de novos territórios ao processo de desenvolvimento nacional, de forma a valorizar a diversidade regional e a superar o baixo dinamismo econômico.

Ao mesmo tempo em que as instituições envolvidas na elaboração desse termo de referência reconhecem a importância das diretrizes acima e da atuação coordenada na promoção de APL, faz-se também necessário explicitar de que forma essa intenção de ação conjunta irá de fato acontecer. A última seção desse termo de referência explica essa estratégia de atuação, embora os atores envolvidos nesse esforço de cooperação reconheçam que apenas na execução das políticas de promoção de arranjos poder-se-á descobrir as formas mais efetivas de atuação conjunta.

## 7. Estratégias de Atuação

As estratégias foram elaboradas a partir das diretrizes, principalmente aquelas que têm um impacto mais direto nas formas de organização da demanda: protagonismo local, elevação do capital social e integração com outros atores.

Pressupõe-se também que não há um arranjo igual ao outro, no que se refere a estágios de desenvolvimento, à sua configuração e à intensidade com que as variáveis que o identificam estão presentes. O grau de articulação e de parceria, assim como os papéis e os pesos relativos dos diferentes parceiros, variarão entre os diferentes arranjos, em função do seu grau de amadurecimento, das suas demandas e da presença ou não destes parceiros no arranjo.

Adicionalmente, as estratégias foram pensadas de forma a fazer com que o governo e as demais agências se integrem de forma deliberadamente planejada, participativa e articulada para contribuir para o desenvolvimento do APL naquilo que for de sua competência e atribuição.

Do mesmo modo, busca-se estimular a colaboração entre os entes federados para a construção de um canal de comunicação que envolva as instâncias local, estadual e federal de decisão.

Os Ministérios e as agências governamentais e não-governamentais deverão disponibilizar para os APLs instrumentos que sejam adequados à sua realidade. Cabe ressaltar que nos arranjos conhecidos foram identificados problemas de crédito, de acesso a mercado, de inovação tecnológica, de capacitação empresarial e de qualificação de mão-de-obra.

Existem dois eixos de atuação:

1. **Reconhecimento e valorização da iniciativa local:** Estimular a constituição de planos de desenvolvimento, reconhecendo e valorizando a iniciativa local e a diversidade de necessidades,

expectativas e capacidades de realização com que a atividade produtiva se apresenta no país;

2. **Articulação e intervenção:** Atuar de forma integrada, via políticas públicas, na melhoria de alguns aspectos que estão presentes em praticamente todos os APLs e que, por essa razão, podem ser estimulados de forma convergente com o plano de desenvolvimento local.

### **7.1 Reconhecimento e valorização da iniciativa local:**

A interação e cooperação entre os atores locais na construção de uma visão compartilhada de futuro, devem se expressar, para efeito de políticas públicas de apoio aos APLs, na forma de um plano de desenvolvimento.

O que se espera desses planos de desenvolvimento é que eles consigam expressar os resultados que o conjunto de atores do arranjo desejam alcançar e, a partir desses resultados, as ações que serão realizadas.

O plano de desenvolvimento deve ser elaborado a partir de um processo que visa gerar um acordo entre atores públicos e privados da dinâmica econômica dos arranjos. O tempo em que esse acordo se realiza depende do envolvimento dos atores locais.

Por meio do acordo, expresso pelo plano de desenvolvimento, os atores locais são estimulados a estabelecer estratégias comuns de ação e, principalmente, a desenvolver projetos de investimento – individuais e/ou coletivos – embasados numa visão conjunta de futuro.

Nesse sentido, será reconhecida a importância de um agente animador<sup>2</sup> como elo de articulação local, com capacidade para estimular o processo de construção do plano de desenvolvimento.

**7.1.1 Elaboração do plano de desenvolvimento:** O plano de desenvolvimento deverá ser estabelecido através de um processo dinâmico de construção que

---

<sup>2</sup> Agente Animador: Elemento (pessoa física ou jurídica) capaz de estimular a cooperação e a interação dos atores locais. Esse agente poderá estar atuando no arranjo ou a sua presença poderá ser induzida pela Política Nacional para promoção de APLs.

envolve os seguintes aspectos:

- Ser construído necessariamente, mas não exclusivamente, pelos atores locais, de forma participativa;
- A contextualização do arranjo e o(s) diagnóstico(s) devem constituir a base para a formulação do plano;
- Ser proposto em função dos requerimentos tecnológicos, sociais e institucionais dos empreendimentos presentes nos arranjos;
- Conter lista dos projetos de investimento (o quê, quem, como, etc.), de acordo com uma perspectiva de médio prazo;
- Expressar de forma clara quais os resultados finalísticos que se espera alcançar e os mecanismos de monitoramento e avaliação;
- Conter as ações necessárias para se atingir os resultados;
- Contar com a contrapartida dos atores envolvidos com o desenvolvimento do arranjo;
- Explicitar os investimentos locais aportados no APL;

## **7.2 Articulação e intervenção:**

Sabe-se que nem todos os arranjos conseguirão, em um primeiro momento, realizar as articulações necessárias ao seu próprio desenvolvimento.

Para os casos em que ainda não haja condições suficientes para a elaboração do plano de desenvolvimento, a política pública deverá atuar no estímulo às condições mínimas que permitam sua elaboração, com apoio a construção de canais de interação dos agentes envolvidos e ao surgimento de lideranças locais que possam coordenar os diversos interesses em torno de uma proposta comum.

Em cada arranjo, independentemente do nível de desenvolvimento em que se encontre, estará presente um agente animador. Este fará a interlocução do local com a instância interministerial.

O plano de desenvolvimento organizará as demandas do APL, de modo que sejam explicitados os diferentes níveis de atendimento: local, estadual, regional ou federal. Nesse ponto do processo haverá uma rodada de apreciação do plano por

parte da instância interministerial, cuja atribuição será analisá-lo de forma a contribuir para articular as competências e as prioridades de cada instituição. Cada órgão terá total autonomia para decidir onde atuar, de acordo com as demandas explicitadas no plano de desenvolvimento e, a partir daí, articular-se com seus pares em âmbito regional, estadual e local, e também com outros Ministérios e agências com os quais poderá iniciar um processo de cooperação para a ação no arranjo.

A partir do momento em que mais de uma instituição participante da instância interministerial decide apoiar um determinado arranjo, estas deverão, em conjunto e articulando-se com o local, por intermédio do animador, participar da finalização do plano de desenvolvimento. Nesse estágio serão disponibilizados os instrumentos de intervenção de cada agência para, de forma integrada, atender às demandas explicitadas no plano.

Entende-se que o plano renova-se continuamente gerando novas demandas, com a possibilidade de entrada de instituições adicionais.

**7.2.1 Acompanhamento e avaliação:** O plano de desenvolvimento, contendo especificações de resultados esperados, ações, valores e responsabilidades, deve ser inserido em um sistema de informações gerenciais, para que todos os parceiros envolvidos possam acompanhar o andamento das ações e os resultados atingidos. Além disso, outras informações deverão ser sistematizadas de modo a constituir um banco de dados que oriente avaliações mais amplas da política nacional de promoção de APLs.

### **7.3 Instância multi-institucional:**

A coordenação interinstitucional da atuação em APLs ficará a cargo de um conselho constituído por agentes públicos e privados, assessorado por um grupo técnico e uma secretaria executiva. Poderão ser criados, no âmbito do grupo técnico, comissões temáticas conforme as demandas explicitadas nos planos de desenvolvimento.

#### 7.4 Diagrama da estratégia de atuação

