

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Paulo Keller

1. *Arranjos produtivos locais* (APLs) são aglomerações territoriais de empresas nas quais os agentes econômicos compartilham uma atividade econômica e se relacionam com atores sociais e políticos vinculados a esta atividade. São temas para a pesquisa examinar em que medida os agentes econômicos do arranjo articulam cooperação e competição, se geram interdependência e vínculos sociais consistentes baseados na confiança e se formam uma rede enraizada no tecido social local e regional.

APLs podem ser tomados como uma tradução do termo *cluster*, cuja definição mais simples foi formulada por Schmitz & Nadvi (1999: 1503) como “uma concentração setorial e espacial de firmas”, ou seja, são concentrações geográficas de empresas que apresentam algum grau de especialidade no setor econômico em que atuam.

2. Há uma distinção conceitual importante entre “*cluster*” e “distrito industrial”. A definição simples de um *cluster* é a de um aglomerado de firmas concentradas geograficamente e especializadas setorialmente. Esta definição, bastante ampla, abarca um conjunto grande de casos dentro de diversos setores econômicos, tanto nos países avançados quanto nos em desenvolvimento. Uma definição mais precisa de *cluster* se torna difícil, segundo a literatura, devido à presença de variáveis não mensuráveis, como a confiança entre os agentes e o enraizamento social da rede de firmas no tecido social. Um distrito industrial – no sentido do termo tendo como referência a experiência italiana – surge quando um *cluster* desenvolve mais do que especialização e divisão do trabalho entre firmas. O distrito industrial é marcado pelo surgimento de formas implícitas e explícitas de cooperação entre os agentes econômicos locais e pelo surgimento de fortes associações empresariais setoriais. Desta forma, podemos dizer que um distrito industrial é um *cluster* maduro ou que desenvolveu as suas potencialidades, atingindo sua eficiência coletiva (Humphrey & Schmitz, 1996: 1863).

O grupo responsável pela difusão do termo Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Brasil foi a REDESIST (Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais), ligada ao Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Conforme desenvolvido e proposto pela REDESIST, a compreensão do termo APLs está articulada ao conceito de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILs). Segundo definição dessa Rede: “Sistemas produtivos e Inovativos Locais (SPILs) são conjuntos de agentes econômicos, políticos e sociais localizados em um mesmo território, que desenvolvem atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem” (Lastres; Cassiolato, 2005: 11-12).

Já os APLs são *aqueles casos fragmentados e que não apresentam significativa articulação entre os agentes*. Comparando os dois conceitos, percebe-se que, enquanto os *sistemas* (SPILs) são arranjos que apresentam significativa interdependência, articulação e vínculos consistentes entre os agentes econômicos, como resultado de interação, cooperação e processos de aprendizagem, os *arranjos* (APLs) constituem simples aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais que compartilham uma atividade econômica.

Apesar da pertinência da distinção entre os termos *arranjos* (APLs) e *sistemas* (SPILs), segundo a qual nos sistemas as interações e os vínculos entre os agentes permitem “gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (Cassiolato; Lastres, 2003: 27), conforme foi salientado por Noronha & Turchi (2005: 9), “tal distinção perdeu importância no debate público dado a generalização do termo arranjo (APLs) para aglomerados com graus de interação e cooperação organizacional distintos”.

3. A *trajetória histórica* de um arranjo produtivo mais rudimentar até um *sistema local de produção* mais complexo e articulado envolve a “construção de identidades e de formação de vínculos territoriais (regionais e locais), a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum” (Lastres; Cassiolato, 2004: 2). Sem esquecer a *importância do meio* em que o arranjo está inserido, estes autores afirmam que: “Sistemas são mais propícios a desenvolverem-se em ambientes favoráveis à interação, cooperação e confiança entre os atores. A ação de políticas, tanto públicas como privadas, pode contribuir para fomentar e estimular (e até mesmo destruir) tais processos históricos de longo prazo.”

As principais características dos Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPIs) são: a dimensão territorial; a diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais; o conhecimento tácito; a inovação e o aprendizado interativos; a governança; e o grau de enraizamento (Lastres; Cassiolato, 2004: 2).

A gênese e o desenvolvimento histórico do termo APL estão relacionados ao interesse internacional por situações industriais em que há aglomeração ou concentração de empresas (em geral pequenas e médias) especializadas em um determinado setor econômico, bem como ao reconhecimento das vantagens advindas desta particular situação industrial. A ideia de que há vantagens em *aglomerações* é antiga. Segundo Schmitz & Nadvi (1999), a perspicácia analítica fundamental vem da velha teoria com a obra clássica “*Princípios de Economia*” de Alfred Marshall (primeira edição de 1890). Esse autor (Marshall, 1982: 231) abordou de forma pioneira a temática da “concentração de indústrias especializadas em certas localidades”, mostrando que a aglomeração de indústrias poderia ajudar as empresas, particularmente as pequenas, a obter vantagens. A argumentação central de Marshall era de que a situação particular de “indústrias aglomeradas” envolvidas em atividades similares gerava um conjunto de vantagens econômicas (chamadas de “economias externas *marshallianas*”). Essas vantagens nasciam da própria divisão do trabalho entre os produtores de um mesmo ramo industrial concentrados em uma mesma região geográfica.

O interesse internacional pelo estudo das aglomerações industriais surgiu e se desenvolveu nas décadas de 1980-90, a partir do entusiasmo gerado pelas experiências bem sucedidas dos distritos industriais da Terceira Itália. As histórias de sucesso das experiências italianas nas décadas de 1970/80 despertaram o interesse de acadêmicos e de formuladores de políticas públicas, tanto nos países avançados como nos em desenvolvimento. O interesse no estudo da situação de aglomeração industrial não ficou restrito aos distritos industriais italianos, estendeu-se para diversas outras experiências de aglomeração nos países avançados e depois para os países em desenvolvimento.

As duas principais características das abordagens teóricas dos distritos industriais que aparecem na literatura são: primeiro, a ênfase na *rede de firmas* como fator chave da constituição do distrito industrial típico, com empresas relativamente pequenas e não integradas verticalmente; segundo, a ênfase no enraizamento da rede de firmas no sistema social local e a necessidade de considerar as características do território (ou do tecido social local) para empreender a análise do surgimento e da transformação dos distritos industriais (Brusco, 1990).

4. A cooperação *interfirmas* e os vínculos mais consistentes entre os diversos agentes tornam-se um delimitador fundamental do grau do leque de experiências de situações de aglomeração industrial, variando da simples aglomeração industrial (*cluster* rudimentar ou *APLs*) até alcançar um caráter mais sistêmico (distrito industrial, *cluster* maduro ou *SPIs*).

A ênfase nos *ASPIs* por parte da REDESIST e por diversos órgãos públicos e privados brasileiros (SEBRAE, MDIC, IPEA, CNI) ocorre em um momento de reflexão e de construção de uma nova política industrial e de um novo modelo de desenvolvimento, centrado nas questões do território e do local como espaço privilegiado para a execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento e no papel fundamental das pequenas empresas nestas políticas. Essa estratégia de desenvolvimento se fundamenta tanto na crítica ao modelo da grande empresa fordista quanto na perda de consistência das políticas setoriais que colocam a pequena empresa apenas como um agente marginal da dinâmica das grandes corporações (Lastres *et al*, 2002).

5. Uma questão importante é o impacto da governança da cadeia global de valor sobre as empresas aglomeradas (em geral pequenas) que atuam como fornecedoras subcontratadas para compradores estrangeiros (em geral grandes empresas). Uma estrutura de comando assimétrica na cadeia global de valor (particularmente na estrutura de comando quase hierárquica, na qual o poder é exercido diretamente pelas firmas líderes sobre seus fornecedores com alto grau de coordenação explícita) faz com que o *upgrading* seja limitado a melhorias no processo e no produto, não avançando para novas funções de maior valor dentro da cadeia (Humphrey; Schmitz, 2000). Ademais, a maioria das situações de aglomeração (*clusters* ou *APLs*) raramente é marcada por processos de interação envolvendo agentes econômicos iguais (até mesmo no caso italiano); ou seja, há, em geral, uma desigualdade de poder tanto na estrutura de comando da cadeia de valor quanto na estrutura interna do arranjo.

A ocorrência da cooperação *interfirmas*, um delimitador fundamental do grau das experiências de aglomeração, conforme a literatura internacional sobre *cluster* tem mostrado, tende a ser seletiva – e algumas formas de cooperação aumentam mais do que outras. A cooperação vertical entre fabricantes e compradores tem se mostrado muito maior do que a cooperação horizontal entre os agentes econômicos de um segmento econômico particular.

A discussão da literatura sobre aglomerações industriais enfatiza a importância da cooperação *interfirmas*, dos recursos e das estruturas de governança locais. Contudo, como o global e o local estão interligados, é preciso articular essa discussão com as questões sobre as cadeias globais de valor, que têm enfatizado o impacto das estruturas de comando destas cadeias sobre as perspectivas de *upgrading* das empresas aglomeradas localmente. Este impacto tanto pode possibilitar processos de aprendizagem e de melhoria (em geral limitados ao *upgrading* no processo e no produto) assim como minar perspectivas e estratégias de desenvolvimento local ou regional.

Referências

- BRUSCO, Sebastiano. The idea of the industrial district: Its genesis. In: PIKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (eds.). *Industrial districts and interfirm cooperation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies, ILO, 1990.
- HUMPHREY, John; SCHMITZ, Hubert. The triple C approach to local industrial policy. *World Development*, Oxford, v. 24, n. 12, p.1859-1877. 1996.
- _____. Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research. *IDS Working Paper 120*, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2000.
- LASTRES, H. M. M. et al. (coords.). *Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil*. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002.
- LASTRES, Helena M. M. & CASSIOLATO, J. E. (coords.). *Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos*. 4. rev. Rio de Janeiro: Redesist – IE/UFRJ, 2004. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br.
- _____. Prefácio. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, Ana (orgs.) *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ; Contraponto, 2005.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia: tratado introdutório*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- NORONHA, Eduardo; TURCHI, Lenita. Política industrial e ambiente institucional na análise de arranjos produtivos locais. *Texto para discussão n. 1076*. Brasília: IPEA, 2005.
- SCHMITZ, Hubert; NADVI, Khalid. Clustering and industrialization: Introduction. *World development*. Oxford: v. 27, n. 9, p. 1503-1514, 1999.